ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobců: **a) M. Ž.**, **b) nezl. M. Ž.**, **c) nezl. A. Ž.**, **d) nezl. M. Ž.**, nezletilé žalobkyně zastoupeny žalobcem ad a) jakožto zákonným zástupcem, proti žalovanému: **Ministerstvu vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 1. 2005, č. j. OAM-3625/VL-07-08-2004, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 3. 2005, č. j. 65 Az 12/2005-22,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalobcům **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností napadl žalovaný (dále též „stěžovatel“) nadepsaný rozsudek Krajského soudu v Ostravě, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 5. 1. 2005, č. j. OAM-3625/VL-07-08-2004. Tímto rozhodnutím stěžovatel odmítl žádost žalobců o azyl jako nepřípustnou s poukazem na Protokol o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie (dále jen „Protokol“), podle něhož se se zřetelem na úroveň ochrany základních práv a svobod v členských státech Evropské unie považují členské státy navzájem za bezpečné země původu, a to pro veškeré právní a praktické účely spojené se záležitostmi azylu.

Krajský soud dospěl k závěru, že Protokol ani jiný pramen komunitárního práva neupravují procesní postup orgánu členského státu při rozhodování o žádosti o udělení azylu příslušníka jiného členského státu. Proto je nutno v tomto směru vycházet z příslušných vnitrostátních právních předpisů, kdy v projednávané věci je takovým předpisem zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (azylový zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“). Citovaný zákon upravuje jako možné způsoby rozhodnutí o podané žádosti o azyl udělení azylu, neudělení azylu, zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné a zastavení řízení. Je-li žadatel o azyl občanem členského státu, který se považuje za bezpečnou zemi původu, nelze dle názoru soudu odmítnout žádost jako nepřípustnou. Uvedenou situaci řeší § 16 odst. 1 písm. e) zákona o azylu, které předpokládá zamítnutí takové žádosti jako zjevně nedůvodné, resp. neudělení azylu při nesplnění podmínek § 16 odst. 2 a 3 zákona o azylu. Odmítl-li proto stěžovatel předmětnou žádost jako nepřípustnou s odkazem na Protokol, který sám možnost takového rozhodnutí neupravuje, shledal krajský soud takové rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost a proto jej zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s.

Kasační stížností napadl stěžovatel rozsudek krajského soudu z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky. Dle stěžovatelova názoru je § 16 odst. 1 písm. e) zákona o azylu určeno pro případy žádostí o azyl žadatelů ze zemí mimo Evropskou unii, nikoli státních příslušníků členských zemí. Důvodně proto v daném případě užil normu komunitárního práva. Na podporu svého postupu poukázal stěžovatel na doplnění zákona o azylu zákonem č. 57/2005 Sb. o nové ustanovení § 10a, kterým se do citovaného zákona vkládá právní institut nepřípustnosti žádosti o azyl, byla-li podána občanem Evropské unie, který nesplňuje podmínky stanovené právem Evropských společenství, resp. Protokolem. Současně stěžovatel odkázal na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10. 12. 2004, sp. zn. 17 Az 408/2004, který stanovisko stěžovatele podporuje. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobci se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v mezích důvodů vymezených stížnostními body (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a shledal kasační stížnost nedůvodnou.

Klíčovou otázkou pro posouzení projednávaného případu je vztah Protokolu o poskytování azylu státním příslušníkům členských států, připojeného ke Smlouvě o založení Evropského společenství (dále SES) Amsterdamskou smlouvou [publikováno pod č. 44/2004 Sb. m. s. (str. 8332 – 8333)], k zákonu o azylu.

Dle jediného článku Protokolu se se zřetelem na úroveň ochrany základních práv a svobod v členských státech Evropské unie považují členské státy navzájem za bezpečné země původu, a to pro veškeré právní a praktické účely spojené se záležitostmi azylu. Žádost

příslušníka členského státu o azyl může proto jiný členský stát zvažovat nebo přijmout k dalšímu zpracování pouze v taxativně vypočtených případech, a to:

a) jestliže se členský stát, jehož příslušníkem je žadatel, rozhodl poté, co vstoupila Amsterdamská smlouva v platnost, využívaje článku 15 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, přijmout opatření, která se na jeho území odchylují od povinností vyplývajících z Úmluvy;

b) jestliže bylo zahájeno řízení podle čl. F.1 odst. 1 Smlouvy o Evropského unii a Rada o něm ještě nerozhodla;

c) jestliže Rada na základě čl. F.1. odst. 1 Smlouvy o Evropské unii rozhodla, že se členský stát, jehož příslušníkem je žadatel, dopouští závažného a dlouhotrvajícího porušování zásad uvedených v čl. F. odst. 1;

d) jestliže členský stát s ohledem na žádost státního příslušníka jiného členského státu o azylu rozhodl jednostranně; v takovém případě bude Rada neprodleně informována; při zkoumání žádosti se vychází z domněnky, že žádost je zjevně nedůvodná, aniž je jakýmkoliv způsobem ohrožena rozhodovací pravomoc členského státu.

Protokol tak stanoví vyvratitelnou právní domněnku, že se zřetelem na úroveň ochrany základních práv a svobod v členských státech Evropské unie mají pro účely azylu členské státy navzájem postavení bezpečných zemí původu, nenastanou-li okolnosti předvídané písmeny a) až d) Protokolu. Jinak řečeno, neklesla-li ochrana základních práv a svobod v zemi původu žadatele pod určitou úroveň, mají být žádosti o azyl automaticky posuzovány jako zjevně nedůvodné. Pro stanovení této úrovně právní ochrany v zemi původu je pak činěn odkaz na další mezinárodně-právní instrumenty, a to Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod a dále pak na sankční mechanismus Smlouvy o Evropské unii (v dnešním znění Smlouvy o EU v článku 7). Ten je možné uvést do chodu v případě, že ze strany některého z členských států dochází k závažnému a trvajícímu porušování zásad demokracie, právního státu a respektu základních práv a svobod.

Nejvyšší správní soud nemá pochyb o tom, že ustanovení Protokolu je přímo účinným právem Společenství, které jsou vnitrostátní soudy a orgány povinny aplikovat přímo, tj. bez potřeby jejich dalšího „provedení“ vnitrostátními předpisy. Ustanovení Protokolu má zároveň aplikační přednost před právem českým, což je dáno jednak dogmatikou komunitárního práva (srov. kupř. věc 6/64, *Flaminio Costa v E.N.E.L.* [1964] ECR 585, str. 593 či věc 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1970] ECR 1125, bod 3), z pohledu vnitrostátního práva pak článkem 10a Ústavy České republiky (srov. nález pléna Ústavního soudu ČR ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, publikováno pod č. 154/2006 Sb.). Současně je však nutno vzít v potaz absenci komunitární procesně-právní úpravy, pro aplikaci obsahu Protokolu nutné, samotným Protokolem ovšem nijak nepředvídané. Říká-li se zde, že členský stát může žádost příslušníka členského státu o azyl (za taxativně vypočtených podmínek) *„zvažovat nebo přijmout k dalšímu zpracování“*, je taková formulace přinejmenším velmi

obecná a jistě z ní nelze vyvodit, jak konkrétně má členský stát s takovou žádostí procesně naložit. K jednoznačnému závěru pak nelze dospět konfrontací s jinými jazykovými verzemi Protokolu, resp. srovnávacím jazykovým výkladem. Lze se důvodně domnívat, že ani německému („*berücksichtigt oder zur Bearbeitung zugelassen werden*“), anglickému („*taken into consideration or declared admissible for processing*“) či francouzskému soudu („*être prise en considération ou déclarée admissible*“) by nebylo na první pohled patrné, jaký přesný procesní postup je od nich ze strany komunitární úpravy vyžadován.

Za výše popsané situace, kdy procesní úprava na komunitární úrovni prakticky chybí, je pak na místě uplatnění tzv. zásady procesní autonomie členských států, již Evropský soudní dvůr dovodil z článku 10 SES, tedy zásady loajální a upřímné spolupráce, která má panovat mezi orgány Společenství a členskými státy. Uvedená zásada stanoví, že tam, kde Společenství přijalo pouze hmotně právní či pouze částečnou právní úpravu, jsou procesní ošetření a způsob vynucování této úpravy ponechány na členských státech. (Srov. např. věc 33/76, *Rewe- Zentralfinanz eG und Rewe-Zentral AG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland* [1976] ECR 1989, bod 5 či věc C-336/00, *Republik Österreich v Martin Huber* [2002] ECR I-07699, bod 55.)

V době rozhodování stěžovatele upravovalo vnitrostátní právo situaci předvídanou Protokolem ustanovením § 16 odst. 1 písm. e) zákona o azylu, podle něhož bylo na místě žádost o udělení azylu zamítnout jako zjevně nedůvodnou, jestliže žadatel přicházel ze státu, který ČR považuje za bezpečnou zemi původu, a nebylo-li prokázáno, že v jeho případě tento stát za takovou zemi považovat nelze. Pro případ žadatelů přicházejících z tzv. bezpečné země původu tedy toto ustanovení předpokládalo zkrácenou formu řízení s procesním důsledkem zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné, kdy bezpečnost země původu žadatele představovala okolnost odůvodňující projednání žádosti pouze v omezeném rozsahu, aniž by bylo ve věci rozhodováno meritorně. Protokol přidal k této úpravě pouze výše zmiňovanou právní domněnku, podle níž pochází-li žadatel z jiného členského státu Evropské unie, je nutno tuto zemi považovat za bezpečnou zemi původu.

Obsah Protokolu byl následně do zákona o azylu promítnut zákonem č. 57/2005 Sb. Ten zavedl nový institut nepřípustnosti žádosti o azyl s procesním důsledkem zastavení řízení. Zákonodárce vycházel z již existujících forem procesních rozhodnutí, které bylo možno v azylovém řízení vydat, aniž by pro tuto situaci zaváděl formu novou. Zřejmým záměrem zákonodárce pak bylo zavést v souladu s Protokolem jemnější diferenciaci v rámci již existující kategorie žadatelů přicházejících z tzv. bezpečných zemí původu, a to na státní příslušníky zemí EU a ostatní, přičemž pro prvně jmenované nově stanovil ještě striktnější procesní postup, než jaký upravoval § 16 odst. 1 písm. e) zákona o azylu.

Stěžovatel tedy sice korektně vycházel z názoru, že Protokol je přímo účinným pramenem práva, který má přednost před vnitrostátní právní úpravou, z výše uvedeného je však zřejmé, že již v době jeho rozhodování existovala pro situace, jaká nastala v projednávaném případě, vnitrostátní právní úprava s Protokolem obsahově konformní, neboť stejně jako Protokol předvídala pro žadatele přicházející z bezpečné země původu režim zkráceného správního řízení vylučujícího meritorní posouzení věci. Novela zákona

o azylu pak pouze umocnila tento restriktivní přístup pro státní příslušníky členských zemí EU zavedením institutu nepřípustnosti žádosti o azyl. Pro uplatnění zásady aplikační přednosti komunitárního práva před právem národním tudíž nebyl za dané situace důvod, neboť právní úprava vnitrostátní nebyla s právní úpravou komunitární v obsahovém rozporu. Nic proto stěžovateli nebránilo aplikovat obsah Protokolu za použití § 16 odst. 1 písm. e) zákona o azylu a využít tak pro aplikaci normy komunitárního práva kompatibilní vnitrostátní procesní předpis.

Na okraj rozhodnutí Nejvyšší správní soud uvádí, že akceptace postupu, který stěžovatel zvolil v daném případě (byť i za odlišných podmínek než v projednávané věci), by dle jeho názoru znamenala uznání pravomoci správního orgánu dle libosti „dotvářet“ zákonnou právní úpravu vlastní rozhodovací činností. Takový postoj ovšem považuje Nejvyšší správní soud za nepřijatelný.

Podle čl. 2 odst. 1 Ústavy je lid zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Podle odst. 3 tohoto článku slouží státní moc všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Shodně rovněž čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Podle § 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění účinném do 31. 12. 2005 (správní řád), tj. obecného předpisu upravujícího postup správních orgánů při realizaci jejich rozhodovací činnosti, pak postupují správní orgány v řízení v souladu se zákony a jinými právními předpisy.

S ohledem na výše uvedené ústavní principy je podle Nejvyššího správního soudu nepřípustné, aby orgán moci výkonné, jehož činnost (rozhodovací či normotvorná) je nutně vždy podzákonného charakteru, suploval právní úpravu na úrovni zákona, navíc při výkonu své rozhodovací činnosti. Jednak by takovým postupem nepřípustně ingeroval do moci zákonodárné, jež přísluší výlučně Parlamentu ČR, jednak by jednal v rozporu s principem svrchovanosti zákona, kterým je v právním státě ovládána realizace moci výkonné. [Shodně srov. nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 690/01, ze dne 27. 3. 2003, podle kterého je ministerstvo jako orgán veřejné moci vázáno obecně vymezeným ústavním limitem činnosti těchto orgánů, jímž je v principu především postulát, dle něhož může a současně je povinno činit pouze to, co stanoví zákon (čl. 2 odst. 2 Listiny, čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR). Ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR), jehož nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky.]

Nejvyšší správní soud tedy shledal všechny stěžovatelovy námitky nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl

úspěch; žalobcům, kterým by jinak jakožto úspěšným účastníkům řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. října 2006

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu