



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Jana Passera v právní věci žalobce: M. M., zastoupeného opatrovníkem A. H., právně zastoupeného JUDr. Stanislavem Krejčím, advokátem v Brně, Koliště 39, proti žalovanému: Ministerstvo vnitra, Praha 7, Nad Štolou 3, poštovní přihrádka 21/OAM, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 11. 2004, čj. OAM-712/LE-PA03-PA03-2004, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 3. 2005, čj. 56 Az 131/2004 - 25,

t a k t o :

- I. **Kasační stížnost se zamítá.**
- II. **Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.**
- III. **Žalovanému se právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 11. 2004, čj. OAM-712/LE-PA03-PA03-2004, byla zamítnuta žádost žalobce o udělení azylu jako zjevně nedůvodná podle § 16 odst. 1 písm. k) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“).

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou podanou u Krajského soudu v Brně; v žalobě – ve vztahu k námitkám uplatněným v kasační stížnosti - uvedl, že žalovaný v řízení předcházejícím vydání napadeného rozhodnutí porušil ustanovení § 91 zákona o azylu tím, že nedostatečně zjišťoval možnou aplikaci principu *non refoulement*, který je obsažen v několika ustanoveních mezinárodních úmluv,

jichž je Česká republika smluvní stranou, a současně odráží kogentní normu mezinárodního práva – zákaz mučení a nelidského zacházení (z něhož vyplývá závazek České republiky nevrátit cizince na hranice státu, kde by mu hrozilo mučení nebo nelidské zacházení). V souladu s čl. 10 Ústavy České republiky musí mít před aplikací ustanovení § 28 zákona o azylu aplikační přednost mj. Úmluva o právním postavení uprchlíků, publikovaná pod č. 208/1993 Sb. (dále jen „Úmluva“), která v článku 33 princip *non refoulement* stanoví; podle názoru žalobce je tedy správní orgán povinen rozhodnout o možné překážce vycestování vždy, což vůči jeho osobě neučinil.

Krajský soud v Brně žalobu rozsudkem ze dne 7. 3. 2005, čj. 56 Az 131/2004 - 25, zamítl. Rozsudek krajského soudu vycházel ze skutečnosti, že žalovaný dostatečně zjistil skutkový stav a napadené rozhodnutí je v souladu se zákonem. Ve vztahu k námitkám uplatněným v kasační stížnosti uvedl krajský soud, že souhlasí s žalovaným v tom, že v dané věci neměl podle § 28 zákona o azylu povinnost zabývat se překážkou vycestování podle § 91 zákona o azylu.

Rozsudek Krajského soudu v Brně žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl včas podanou kasační stížností. Namítl, že při zjišťování skutkové podstaty v části správního řízení týkající se překážek vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl krajský soud napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit. Dále namítl, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku aplikace článku 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (dále též „Úmluva“) a článku 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení, publikované pod č. 143/1988 Sb., a že se krajský soud nezabýval jeho žalobním tvrzením, že neposouzením otázky, zda je možno na něj vztáhnout překážku vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu, ho žalovaný zkrátil na jeho právech. Stěžovatel uvedl, že § 91 zákona o azylu, jak vyplývá i z důvodové zprávy k tomuto zákonu, je odrazem mezinárodních závazků vyplývajících pro Českou republiku z čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, jež zakotvuje princip *non refoulement*. Upozornil na aplikační přednost mezinárodních smluv před zákonem ve smyslu čl. 10 současného znění Ústavy České republiky a na rozdílnost dikce článku 33 odst. 1 Úmluvy a definice pojmu uprchlík obsažené v článku 1, písm. A, bod 2 Úmluvy. Podle názoru stěžovatele nedostal žalovaný závazkům vyplývajícím pro Českou republiku z této části mezinárodního práva, když jeho žádost pohledem principu *non refoulement* vůbec neposoudil. Obdobnou argumentační konstrukci shledává stěžovatel i ve vztahu k čl. 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení, z níž také vyplývá závazek České republiky nevydat osobu do státu, kde by jí hrozilo mučení. Stát je podle názoru stěžovatele povinen posoudit existenci překážky vycestování vždy, bez ohledu na to, zda tyto obavy dotčená osoba explicitně vyjádří či nikoliv. V samostatném podání stěžovatel požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Žalovaný ve svém vyjádření popřel oprávněnost podané kasační stížnosti, neboť se domnívá, že jeho rozhodnutí i rozsudek soudu byly vydány v souladu s právními předpisy. Dále odkázal na správní spis, zejména na podání a výpovědi stěžovatele učiněné ve správním řízení a na vydané rozhodnutí. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti a nepřiznání odkladného účinku pro nedůvodnost.

Nejvyšší správní soud nejprve vážil přípustnost kasační stížnosti, mj. s ohledem na existenci řádného návrhu na zahájení řízení, tj. návrhu obsahujícího obecné i zvláštní náležitosti podání (§ 37 odst. 3 a § 106 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud usnesením ze dne 3. 6. 2005, čj. 56 Az 131/2004 - 64, vyzval stěžovatele, aby ve lhůtě jednoho měsíce od doručení usnesení doplnil kasační stížnost tak, aby bylo zřejmé správné označení rozhodnutí, proti kterému kasační stížnost směřuje, a kdy mu bylo napadené rozhodnutí doručeno; současně stěžovatele poučil, že nebude-li výzvě vyhověno, Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítne; písemné vyhotovení tohoto usnesení bylo doručeno stěžovateli prostřednictvím jeho právního zástupce dne 15. 6. 2005. Stěžovatel ve stanovené lhůtě, ani později, uvedené vady kasační stížnosti neodstranil. Nejvyšší správní soud posoudil obě vady kasační stížnosti, které stěžovateli (oprávněně) vytkl krajský soud, a zhodnotil je jako vady, jejichž neodstranění nebrání soudu v řízení pokračovat. Pokud jde o správné označení rozhodnutí, proti kterému kasační stížnost směřuje, Nejvyšší správní soud zjistil, že na první straně kasační stížnosti je v označení podání napadený rozsudek Krajského soudu v Brně omylem označen jako rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích, přičemž číslo jedací a datum vydání rozhodnutí jsou správné; v ostatním textu kasační stížnosti je napadené rozhodnutí označováno správně. Z kasační stížnosti je tedy seznatelné, proti kterému rozhodnutí směřuje. Pokud jde o chybějící údaj o tom, kdy bylo napadené rozhodnutí stěžovateli doručeno, tento údaj Nejvyšší správní soud zjistil ze soudního spisu. Obdobný názor již Nejvyšší správní soud zaujal, např. v rozsudku ze dne 11. 5. 2004, čj. 3 Azs 85/2004 - 49^[1].

Nejvyšší správní soud dále vážil nezbytnost rozhodnutí o žádosti o odkladný účinek kasační stížnosti. Dospěl k závěru, že o ní není třeba rozhodovat tam, kde je o kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 56 odst. 2 s. ř. s. rozhodováno přednostně. V daném případě, kdy stěžovatel byl vyhoštěn dne 14. 4. 2005 do domovského státu (jak vyplývá ze sdělení Policie České republiky, Oblastního ředitelství SCPP, Zařízení pro zajištění cizinců Poštorná ze dne 13. 5. 2005 na čl. 59 soudního spisu), by navíc rozhodnutí o žádosti o odkladný účinek nemělo z hlediska ochrany stěžovatele žádný význam. Při rozhodnutí o kasační stížnosti pak je rozhodnutí o odkladném účinku nadbytečné, neboť obecně může přiznání odkladného účinku kasační stížnosti přinést ochranu jen do doby rozhodnutí o této stížnosti.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud o věci uvážil takto:

Stěžovatel se v kasační stížnosti předně dovolával stížního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tedy vady řízení spočívající v tom, že při zjišťování skutkové podstaty - konkrétně v části správního řízení týkající se překážek vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu - byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytykanou vadu

^[1] <http://www.nssoud.cz/anonym.php?ID=4750>

měl soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit. Namítal, že ho žalovaný zkrátil na jeho právech tím, že nezkoumal, zda je na něj možno vztáhnout překážku vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu. Podle jeho názoru je správní orgán povinen - v souladu mezinárodními závazky České republiky - posoudit žádost o udělení azylu z hlediska principu *non refoulement* vždy.

Je nesporná aplikační přednost mezinárodních smluv vymezených článkem 10 Ústavy České republiky, podle něhož vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Stejně tak je nesporné, že takovou mezinárodní smlouvou je i Úmluva o právním postavení uprchlíků. Podle článku 33 odst. 1 této Úmluvy žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení. Tato zásada - označovaná jako *non refoulement* - našla podle důvodové zprávy k § 90 původního návrhu zákona o azylu (v podobě publikované ve Sb. se jedná o § 91 zákona o azylu) svůj odraz právě v tomto ustanovení.

Z těchto skutečností stěžovatel správně odvodil, že pokud by se v konkrétním případě dostala do rozporu aplikace § 91 zákona o azylu a aplikace, která by vyplynula z čl. 33 Úmluvy, musela by být podle čl. 10 Ústavy použita přímo a přednostně Úmluva. Pokud by tedy hrozilo vyhoštění osoby, u níž by nebyla zkoumána přítomnost překážky vycestování podle § 91 zákona o azylu, a která by přitom byla uprchlíkem ve smyslu Úmluvy, jemuž by hrozily následky zakotvené v čl. 33 odst. 1 Úmluvy, musela by být přednostně aplikována Úmluva, a taková osoba by v konkrétním případě nesměla být vyhoštěna či jiným způsobem vrácena, neboť by to vedlo k porušení mezinárodních závazků České republiky.

Dále se však stěžovatel odchýlil od znění čl. 33 odst. 1 Úmluvy; to ho vedlo k chybnému závěru, že stát je povinen posoudit existenci okolností uvedených v tomto ustanovení vždy u každého žadatele o azyl a že tak měl učinit i u něj. Takový výklad opomíjí skutečnost, že toto ustanovení je vymezeno nejen skutkově okolnostmi, hrozícími v případě navrácení či vyhoštění, ale je vymezeno také osobně, neboť se vztahuje pouze na uprchlíky. Nelze přitom tvrdit, že uprchlíkem je automaticky každý žadatel o azyl. Zatímco status žadatele o azyl je dán především volným aktem konkrétní osoby, která se rozhodne o azyl požádat, a status azylanta (osoby, již byl azyl státem udělen) je dán především volným aktem státu (zákonnou úpravou azylu a realizací této úpravy orgány veřejné moci), status uprchlíka je dán objektivním stavem, který může být státem již pouze rozpoznán a deklarován. Státy, které jsou signatáři Úmluvy, jsou pak zavázány k tomu, aby tento status uznaly u těch osob, které spadají pod vymezení definice uprchlíka, která je obsažena v čl. 1 písm. A bod 2 této Úmluvy. Podle tohoto ustanovení, v jeho znění (po zmírnění definičních podmínek) zakotveném Protokolem z roku 1967, je uprchlíkem osoba, která se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám

nebo pro zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá, ochranu své vlasti.

Stěžovatel se proto mylí, pokud považuje tuto definici za irelevantní pro shledání překážky vycestování poukazem na objektivní povahu hrozeb obsažených v čl. 33 odst. 1 Úmluvy v kontrastu s možností subjektivního pocitu těchto hrozeb obsaženou ve zmíněném definičním ustanovení. Smyslem Úmluvy jako celku je zakotvit pro uprchlíky určitá práva, ostatně i podle preambule k citované Úmluvě je jedním z jejích smyslů zajistit uprchlíkům co největší možnost užívat základních práv a svobod. Mezi tato práva nepatří právo na udělení azylu, patří mezi ně však právo na uplatnění *non refoulement*. To se však vztahuje právě a pouze na uprchlíky ve smyslu výše citované definice. Lze si představit situace, kdy i osoba, jejíž žádost o azyl bude zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle některého z písmen § 16 odst. 1 zákona o azylu, bude moci být označena za uprchlíka ve smyslu Úmluvy, v posuzovaném případě tomu tak však zjevně není.

Nejvyšší správní soud není povolán k tomu, aby závazně určil, zda stěžovatel je či není uprchlíkem ve smyslu definice Úmluvy, považuje však za jednoznačné, že stěžovatel během celého správního a soudního řízení neuvedl nic, co by naznačovalo, že by mohl být uprchlíkem ve smyslu této definice. Za takové situace žalovaný nepochybil, pokud se nezabýval možností, že by stěžovatel mohl být uprchlíkem, a tedy, že by se na něj mohla vztahovat Úmluva (včetně čl. 33 odst. 1) a že by mohlo být porušením mezinárodních závazků České republiky vyplývajících z této Úmluvy vydat ho zpět do země původu. Navíc v situaci, kdy nic nenaznačovalo ani tomu, že by stěžovatel po svém návratu mohl být vystaven jednání uvedenému v čl. 33 odst. 1 Úmluvy a přezkoumání jeho situace pohledem tohoto ustanovení by tak bylo zjevně nadbytečné.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že žalovaný postupoval správně, pokud se ke shledání překážky vycestování nevyjadřoval. V případě rozporu mezi ustanoveními čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků a § 91 zákona o azylu, má sice aplikační přednost čl. 33 odst. 1 Úmluvy. Pokud je však zjevné, že konkrétní žadatel o azyl nemůže být uprchlíkem typicky proto, že neuvádí žádnou skutečnost svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování, není k takové aplikační přednosti důvod, neboť na takovou osobu čl. 33 odst. 1 Úmluvy nedopadá. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje rovněž na svůj rozsudek ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 Azs 343/2004 - 56^[2].

Žádost o udělení azylu, v níž žadatel neuvádí skutečnost svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12, má být zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu, pokud není zamítnuta podle jiného písmene tohoto ustanovení, jako tomu bylo v případě stěžovatele. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení azylu jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 1 zákona o azylu pak nelze považovat za rozhodnutí o neudělení azylu ve smyslu § 28 zákona o azylu; za takové lze považovat pouze rozhodnutí, kterým je rozhodnuto o neudělení azylu pro nesplnění podmínek uvedených v ustanovení § 12, § 13 odst. 1, 2

^[2] <http://www.nssoud.cz/anonym.php?ID=2>

a § 14 zákona o azylu po věcném posouzení důvodů tvrzených žadatelem o azyl. Rozhodne-li správní orgán o zamítnutí žádosti o udělení azylu jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 1 zákona o azylu, nečiní již výrok o neexistenci překážek vycestování ve smyslu ustanovení § 91 citovaného zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2004, čj. 2 Azs 147/2004 - 41^[3]).

Jak uvádí sám stěžovatel, obdobnou argumentaci lze aplikovat i na čl. 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení. Pro použití této Úmluvy přednostně před vnitrostátním právem sice stěžovatel nemusí spadat do definice uprchlíka podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků, přezkoumání jeho situace pohledem zmiňované Úmluvy by ovšem bylo zjevně nadbytečné, neboť v jeho případě nic nenasvědčovalo tomu, že by mu hrozilo ve smyslu citovaného článku vypovězení, vrácení či vydání do státu, kde jsou vážné důvody se domnívat, že by mu v něm hrozilo nebezpečí mučení. Ani v tomto směru stěžovatel během soudního ani správního řízení nic netvrdil.

Stěžovatel v kasační stížnosti dále krajskému soudu vytkl nesprávné posouzení právní otázky aplikace článku 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků a článku 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení, že se krajský soud nezabýval jeho žalobním tvrzením a neposoudil otázku, zda je možno na stěžovatele vztáhnout překážku vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu, ho žalovaný zkrátil na jeho právech. Dovolával se tak stížního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, a stížního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, ačkoliv své námitky těmto zákonným ustanovením výslovně nepodřadil.

Krajský soud v napadeném rozhodnutí ve vztahu k žalobou namítané absenci rozhodnutí o existenci překážky vycestování v rozhodnutí žalovaného uvedl pouze, že souhlasí s žalovaným v tom, že podle ustanovení § 28 zákona o azylu se překážky vycestování v rozhodnutí uvedou, pokud bude rozhodnuto o neudělení (zjevnou chybou v psaní je v rozhodnutí uvedeno „udělení“) nebo odnětí azylu, což není případ žalobce; žalovaný v dané věci neměl povinnost zabývat se překážkou vycestování podle § 91 zákona o azylu.

Krajský soud se tedy v napadeném rozhodnutí s žalobní námitkou stěžovatele zcela nevypořádal. Ze shora uvedeného odůvodnění nicméně jednoznačně vyplývá, že i kdyby tak učinil, stěžovatel by se svou námitkou nebyl úspěšný. Napadené rozhodnutí krajského soudu tak nebylo odůvodněno dostatečně, ale s ohledem na shora uvedené tato vada nezpůsobila jeho nepřezkoumatelnost. Pro srovnání Nejvyšší správní soud odkazuje na právní názor vyslovený ve svém rozsudku ze dne 14. 10. 2005, čj. 6 Ads 57/2004 – 59^[4], v němž judikoval, že o vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], se nejedná,

^[3] <http://www.nssoud.cz/anonym.php?ID=4608>

^[4] <http://www.nssoud.cz/anonym.php?ID=2765>

pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo.

Nejvyšší správní soud tak zhodnotil stížní námitky jako nedůvodné. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné jiné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Stěžovateli byl pro řízení o kasační stížnosti ustanoven zástupcem advokát; v takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 7, § 120 s. ř. s.). V předmětné věci však soud ustanovenému zástupci odměnu za zastupování nepřiznal, neboť z obsahu soudního spisu vyplývá, že ustanovený zástupce zůstal ve věci zcela nečinným, nereagoval ani na výzvu soudu k odstranění vad kasační stížnosti (usnesením ze dne 3. 6. 2005, čj. 56 Az 131/2004 - 64).

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. března 2006

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu