

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Michala Mazance, JUDr. Vojtěcha Šimíčka, JUDr. Karla Šimky, JUDr. Marie Turkové, JUDr. Jaroslava Vlašína, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Elišky Cihlářové v právní věci žalobce: **A. S.**, zastoupený JUDr. Petrem Poledníkem advokátem se sídlem Příkop 4, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 4. 2007 č. j. 16 Az 12/2006 - 49,

### t a k t o :

- I. Jestliže v řízení o udělení mezinárodní ochrany bude zjištěn některý z důvodů uvedených v § 15 nebo § 15a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, rozhodne Ministerstvo vnitra o neudělení mezinárodní ochrany; není dále povinno zjišťovat případnou existenci důvodů uvedených v § 12 nebo § 14a zákona o azylu.
- II. Věc **se vrací** k projednání a rozhodnutí čtvrtému senátu Nejvyššího správního soudu.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I.

#### Dosavadní skutkový a procesní stav věci

[1] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 4. 2007, č. j. 16 Az 12/2006 - 49, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 9. 2006, č. j. OAM-85/VL-07-L06-2006, o neudělení mezinárodní ochrany stěžovateli pro existenci důvodů podle § 15 a § 15a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o azylu“).

[2] V napadeném správním rozhodnutí žalovaný uvedl, že stěžovatel podal dne 19. 1. 2006 žádost o udělení mezinárodní ochrany, v níž sdělil, že v České republice žil střídavě od roku 1997 a zemi původu naposledy opustil dne 9. 6. 2003. Svou žádost odůvodnil tím, že v rámci předvolební kampaně pomáhal stoupencům kandidáta Juščenka tak, že do obce Krivoj Rog zasílal z České republiky propagační oranžové doplňky. V roce 2004 na Ukrajině několikrát navštívili manželku stěžovatele příslušníci „šestého oddělení policie“ s tím, aby stěžovatel své činnosti zanechal. Na přelomu let 2004 - 2005 kontaktovaly v České republice stěžovatele neznámé osoby, které ho napadly a vyhrožovaly mu násilím, pokud svou činnost neukončí.

Také po něm požadovaly peníze a když jim stěžovatel nevyhověl, bylo mu telefonicky vyhrožováno, že ublíží jeho rodině na Ukrajině. Krajské státní zastupitelství v Ústí nad Labem doručilo žalovanému žádost Generální prokuratury Ukrajiny ze dne 14. 3. 2005 o vydání stěžovatele k trestnímu stíhání, protože existuje důvodné podezření, že se dopustil trestného činu obchodování s lidmi, a to jako člen organizované zločinecké skupiny s mezinárodními vazbami, která prodala více než 12 žen do nočních klubů v České republice za účelem provozování prostituce. Žalovaný na podkladě listinných důkazních materiálů, které měl k dispozici, neshledal, že by politický aspekt trestných činů převažoval nad jejich obecně právním charakterem. Důvodné podezření, že se stěžovatel dopustil uvedené trestné činnosti, podporuje také informace Bezpečnostní informační služby České republiky a Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu Služby kriminální policie a vyšetřování. Důvodné podezření podporují, kromě materiálů zaslaných ukrajinskou stranou a sdělení bezpečnostních složek České republiky, které podle krajského soudu není správním orgán oprávněn zpochybňovat, i další skutečnosti. Jak žalovaný zjistil, stěžovatel se měl trestné činnosti dopustit v letech 2001 a 2002, což nenaznačuje souvislost s jeho tvrzenými politickými aktivitami v roce 2004. Žalovaný rovněž neshledal relevantní důvod pro pronásledování, když se stěžovatel angažoval ve prospěch vítězného prezidentského kandidáta Viktora Juščenka. Současně posoudil, zda stěžovatel splňuje důvody k udělení doplňkové ochrany a shledal důvody vylučující její udělení podle ust. § 15a odst. 1 písm. b) zákona o azylu.

[3] Stěžovatel v žalobě proti předmětnému rozhodnutí namítal, že žalovaný dospěl na podkladě provedených důkazů k nesprávným skutkovým zjištěním, z nichž následně dovodil nesprávné právní závěry. Stěžovatel žalovanému zejména vytýká, že nevyčerpal všechny možnosti, jak náležitě zjistit skutkový stav, a dále že nedostatečně hodnotil shromážděné podklady, čímž překročil meze správního uvážení. Žádným způsobem se nevypořádal s tvrzeními a důkazními návrhy předloženými stěžovatelem. Proto je stěžovatel nucen podrobněji se zaměřit na okolnosti svého údajného trestního stíhání. Skutečnosti uváděné v návrhu krajské státní zástupkyně v Ústí nad Labem, jakož i v žádosti Generální prokuratury Ukrajiny, vykazují značné nesrovnalosti a rozpory. Zjevným rozporem je především to, že trestní stíhání mělo být na území Ukrajiny zahájeno dne 27. 8. 2004, a přitom stěžovatel předložil dvě potvrzení Ministerstva vnitra Ukrajiny, podle kterých nebyl ke dni 15. 4. 2004 a 10. 2. 2005 na území Ukrajiny trestně stíhán. Usnesení o zahájení trestního stíhání datované dne 27. 8. 2004 a potvrzení Ministerstva vnitra Ukrajiny zcela nepochybně deklarují naprosto odlišnou skutečnost. Tento rozpor nebyl odstraněn. Stěžovatel považuje důkazní prostředky předkládané ukrajinskou stranou za nepravdivé a v konečném důsledku za zástupné. Jeho trestní stíhání má být vedeno pro trestný čin obchodování s lidmi, kterého se měl dopustit v letech 2001 a 2002 na území České republiky a přitom žalovaný vůbec nezkoumal, zda tato údajná trestná činnost, spjatá zejména s nočními kluby Kitelberg a Napoleon, byla či je předmětem vyšetřování českých orgánů činných v trestním řízení. Rovněž nebyla zkoumána ani taková zásadní skutečnost, zda uvedené noční kluby vůbec existují. Není také zřejmé, že by ukrajinská strana požádala o objasnění jakékoli skutečnosti související s vyšetřováním, která se vztahuje k území České republiky. Stěžovatel má za to, že skutečným důvodem pro jeho vydání není jeho trestná činnost. Nelze přehlédnout, že se v minulosti podílel na organizaci opozičních sil a na jejich finančním zabezpečení v Krivorožské oblasti i na přípravě vstupu opozičního prezidentského kandidáta Viktora Juščenka do volební kampaně. Tyto skutečnosti je stěžovatel nucen zdůraznit zejména proto, že správní orgán se v napadeném rozhodnutí zaměřuje v podstatě výlučně na existenci důvodu pro odepření mezinárodní ochrany. Dále stěžovatel poukazuje na to, že správní orgán se prakticky vůbec nezabývá otázkou, zda jsou u něj splněny podmínky pro udělení mezinárodní ochrany či nikoli. Z toho dovozuje, že tyto podmínky by jinak splnil, neboť v opačném případě by napadené rozhodnutí obsahovalo výčet důvodů, pro které by mezinárodní ochranu nebylo možné udělit.

Jedinou překážku tak správní orgán patrně spatřuje v tom, že byly naplněny podmínky ust. § 15 a § 15a zákona o azylu. Tento závěr však považuje stěžovatel za nesprávný.

[4] Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 30. 4. 2007, č. j. 16 Az 12/2006 - 49, žalobu zamítl, když dospěl k závěru, že pokud správní orgán v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjistí skutečnosti vylučující její udělení, nemusí zjišťovat, jsou-li u cizince dány důvody pro udělení azylu, azylu za účelem sloučení rodiny, doplňkové ochrany či doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny. Jestliže se pak těmito důvody nezabývá, nelze z toho dovodit, že by jinak žadateli byla mezinárodní ochrana udělena. Lze tedy konstatovat, že správní orgán nepochybil, když se v dané věci nezabýval důvody uvedenými v ust. § 12, § 13, § 14a a § 14b zákona o azylu. Důvody vylučující udělení mezinárodní ochrany se uplatňují již při pouhém důvodném podezření, že zde existují. Není tedy zapotřebí, aby správní orgán o nich nabyt jistotu, nýbrž postačí, když je dána určitá odůvodněná míra pravděpodobnosti, že tyto důvody existují. Taková situace nastala i u stěžovatele, neboť je zřejmé, že je na Ukrajině stíhán pro trestný čin obchodování s lidmi. V potvrzeních Ministerstva vnitra Ukrajiny se sice uvádí, že stěžovatel není trestně stíhán, nicméně opak je zřejmý z průběhu vydávacího řízení i korespondence ukrajinského advokáta se soudem, který o vydání stěžovatele do ciziny rozhoduje. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani případné porušení procesních práv stěžovatele v řízení vedeném proti němu na Ukrajině. Stejně tak není rozhodné, že pro zmíněný skutek nebyl stěžovatel trestně stíhán českými orgány činnými v trestním řízení a nepodstatné je i to, z jakých zdrojů vycházely zprávy Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu a Bezpečnostní informační služby. Stěžovatelem předložené důkazy nesvědčí o zřejmé nedůvodnosti trestního stíhání a rovněž tak nelze z ničeho dovodit jeho účelovost. Důvodné podezření ze spáchání vážného nepolitického trestného činu stěžovatelem tak nebylo rozptýleno, a proto správní orgán nepochybil, shledal-li důvody vylučující udělení mezinárodní ochrany. Trestný čin, pro který je stěžovatel na Ukrajině stíhán, naplňuje skutkovou podstatu trestného činu obchodování s lidmi podle ust. § 232a zákona č. 140/1961 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2009, za který bylo možné uložit trest odnětí svobody od dvou do deseti let. Náleží proto tedy mezi zvlášť závažné trestné činy ve smyslu ust. § 41 odst. 2 citovaného zákona.

[5] V kasační stížnosti podané proti tomuto rozsudku v zákonné lhůtě se stěžovatel dovolává důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Podle stěžovatele není z odůvodnění napadeného rozsudku fakticky patrné, že by se krajský soud vypořádal s jeho námitkami uvedenými v žalobě. Uvádí v něm pouze výčet důkazů, které jsou obsahem správního spisu, ale stejně jako žalovaný, se s námitkami stěžovatele nevypořádal. Proto je stěžovatel nucen se opětovně podrobněji zaměřit na okolnosti svého údajného trestního stíhání. Skutečnosti uváděné v návrhu krajské státní zástupkyně v Ústí nad Labem, jakož i v žádosti Generální prokuratury Ukrajiny, vykazují značné nesrovnalosti a rozpory. Zjevným rozporem je, že trestní stíhání proti jeho osobě mělo být na území Ukrajiny zahájeno dne 27. 8. 2004, ale podle potvrzení Ministerstva vnitra Ukrajiny předložených stěžovatelem nebyl ke dni 15. 4. 2004 a 10. 2. 2005 na území Ukrajiny trestně stíhán. Tento rozpor nebyl odstraněn ani doplňujícím vyjádřením Generální prokuratury Ukrajiny. Stěžovatel má za to, že uvedená potvrzení jsou s to zcela zřejmě zpochybnit, že jeho trestní stíhání na Ukrajině je vedeno řádným způsobem. Přesto, že trestní stíhání má být vedeno pro trestný čin obchodování s lidmi, kterého se měl stěžovatel dopustit v letech 2001 a 2002 na území České republiky, správní orgán vůbec nezkoumal, zda tato trestná činnost byla předmětem vyšetřování českých orgánů činných v trestním řízení a zda ukrajinská strana požádala o objasnění jakékoli skutečnosti související s vyšetřováním, která se vztahuje k území České republiky. Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku výslovně připouští, že správní orgán se nezabýval důkazy předloženými stěžovatelem, které zpochybňovaly průběh a důvodnost trestního řízení. Již toto samo o sobě lze považovat za podstatné porušení zásady správního uvážení, jak ji stanoví

správní řád. Krajský soud však tuto vadu správního rozhodnutí neodstranil, naopak se dopustil stejného, pro stěžovatele však závažnějšího, pochybení, pokud se s jeho námitkami řádně nevypořádal. Za zcela nesprávný považuje stěžovatel závěr krajského soudu, že v podané žalobě nebylo namítáno, že by se nedopustil trestného činu mimo území České republiky. Z obsahu spisu je přitom jednoznačně patrné jeho tvrzení, že se nedopustil vůbec žádné trestné činnosti. Pokud by krajský soud provedl stěžovatelem navržené důkazy, bylo by nepochybně prokázáno, že se v rozhodné době trestné činnosti mimo území České republiky nemohl dopustit. Krajský soud se v napadeném rozsudku také prakticky vůbec nezabývá otázkou, splňuje-li stěžovatel, bez ohledu na výše uvedené, podmínky pro udělení mezinárodní ochrany, v čemž také spočívá vada napadeného rozsudku. Proto stěžovatel navrhl, aby rozsudek krajského soudu byl zrušen a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

## II.

### Postoupení věci rozšířenému senátu

[6] Čtvrtý pětičlenný senát, který podle rozvrhu práce má rozhodovat o kasační stížnosti, při předběžném projednání dospěl k závěru, že zákon o azylu sám o sobě umožňuje přednostní aplikaci vylučující klauzule (§ 15 odst. 1 zákona o azylu) před klauzulí inkluzivní (§ 12 zákona o azylu) a následné nevypořádání se s námitkami vztahujícími se k § 12 zákona o azylu, pokud se použije § 15 odst. 1 zákona o azylu. Přitom však zjistil, že tato otázka byla dosavadní nepublikovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu řešena odlišně nebo ne zcela jednoznačně.

[7] V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 6 Azs 215/2006 - 46, který se týkal obdobné věci, byl vysloven právní názor, že *z textu § 15 zákona o azylu jednoznačně vyplývá, že kategorický závěr krajského soudu o nevedení řízení podle § 12 je nesprávný, neboť jinak než v řízení dle tohoto ustanovení nemohou být důvody v něm uvedeny zjištěny. Výkladem lze naopak učinit jednoznačný závěr, že zákon o azylu předpokládá nejprve posouzení důvodů pro udělení azylu podle § 12 a teprve následně případné posouzení důvodů pro něž azyl udělit nelze. V opačném případě by totiž výše zvyrazněná věta (i když budou zjištěny důvody uvedené v § 12) neměla v kontextu paragrafu žádný význam. V dalším rozsudku ze dne 20. 6. 2007, č. j. 6 Azs 142/2006 - 58 zaujal Nejvyšší správní soud poněkud odlišný právní názor, když vyslovil, že v rozhodnutí stěžovatele absentuje jakákoliv úvaha o tom, zda žalobce splňoval definiční znaky azylanta ve smyslu ustanovení § 12 zákona o azylu, či-li nic. Stěžovatel patrně nabyl při rozhodování dojmu, že je jednodušší vypořádat se s otázkou případné aplikovatelnosti exkluzivní klauzule podle § 15 zákona o azylu, než přezkoumat skutkový stav na základě výpovědi žalovaného s ohledem na azylově relevantní důvody pronásledování ve smyslu ustanovení § 12 zákona o azylu. Takové kritérium při posuzování „ekonomie“ řízení by bylo lze akceptovat, ovšem pouze za předpokladu, že nepůjde k tíži účastníka řízení. Tak tomu ovšem v posuzovaném případě není. Nejvyšší správní soud tudíž připustil možnost (za určitých podmínek z důvodů procesní ekonomie, pokud toto kritérium nepůjde k tíži žadatele) nezabývat se důvody udělení azylu ve smyslu § 12 a § 13 zákona o azylu, i když to neřekl zcela jednoznačně.*

[8] Proto čtvrtý pětičlenný senát předložil rozšířenému senátu k posouzení právní otázku, zda zákon o azylu umožňuje aplikovat ust. § 15 odst. 1 před § 12 zákona o azylu, tzn. zda v případě žadatele o udělení mezinárodní ochrany, u něhož je důvodné podezření, že se dopustil trestných činů uvedených v ust. § 15 písm. a) a b) zákona o azylu či činů uvedených pod písm. c) téhož ustanovení, je nutné zabývat se zjišťováním důvodů pro udělení azylu podle § 12 a § 13 zákona o azylu a dospěl k závěru, že nikoliv.

[9] Podle názoru předkládajícího senátu nelze ze znění § 15 odst. 1 zákona o azylu, které stanoví, že azyl nelze udělit, i když budou zjištěny důvody uvedené v § 12 nebo § 13,

avšak je důvodné podezření, že cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany se dopustil skutků uvedených pod písm. a) až c), dovozovat, že zákon o azylu předpokládá nejprve posouzení důvodů pro udělení azylu podle § 12 a teprve následně případné posouzení důvodů, které udělení azylu vylučují. Při použití čistě jazykového výkladu se sice nutnost posouzení důvodů pro udělení azylu „vnucuje“, avšak pomocí systematického výkladu nelze než dospět k závěru, že zákon odkazuje na důvody uvedené v § 12 nebo § 13 zákona o azylu především proto, aby bylo jasné, že i v případech, kdy jsou zjištěny důvody uvedené v těchto ustanoveních, nemůže být žadateli azyl udělen, nabude-li správní orgán zároveň se zjištěním těchto skutečností, nebo až po jejich zjištění, důvodné podezření, že cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, se dopustil skutků uvedených v § 15 odst. 1 písm. a) až c) zákona o azylu. Skutečnosti uvedené v § 15 odst. 1 zákona o azylu mohou být správním orgánem zjištěny kdykoli v průběhu řízení, tedy jak před, tak i po posouzení otázky, zda má být žadateli udělena mezinárodní ochrana ve formě uvedené v § 12 a § 13 zákona o azylu. Pokud by totiž věta „*i když budou zjištěny důvody uvedené v § 12 nebo 13*“ nebyla v § 15 odst. 1 zákona o azylu obsažena, nebylo by zřejmé, jak postupovat v případech, kdy správní orgán v průběhu řízení o udělení mezinárodní ochrany zjistil jak skutečnosti uvedené v § 12 a § 13 zákona o azylu, tak i skutečnosti uvedené v § 15 odst. 1 a 2 zákona o azylu.

[10] Správnosti výše uvedeného výkladu nasvědčuje podle názoru předkládajícího senátu i text Úmluvy o postavení uprchlíků z roku 1951 (dále jen „Úmluva“) čl. 1 písm. A (2) a písm. F.

### III. Posouzení věci rozšířeným senátem

[11] Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (dále jen „Úmluva“), stejně jako zákon o azylu, obsahuje exkluzivní klauzuli, která vylučuje jednotlivce z požívání mezinárodní ochrany přesto, že jinak splňuje podmínky pro udělení azylu. Exkluzivní klauzule (vylučující doložka) obsažená v čl. 1 F Úmluvy totiž stanoví, že Úmluva jako celek se nevztahuje na osoby v tomto článku vymezené. Na tyto osoby se tedy nevztahují ani články týkající se zásady *non refoulement* (zákaz vyhoštění a navrácení podle čl. 33). Ačkoliv je v čl. 1 F Úmluvy vysloveno, že se tato nevztahuje na osoby v tomto článku vymezené, je tento princip ještě posílen zněním čl. 33 odst. 2 Úmluvy, ve kterém je uvedeno, že výhody, tj. zákaz vyhoštění a navrácení, nemohou být požadovány uprchlíkem, který z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází.

[12] Základní účel Úmluvy, stejně jako zákona o azylu, spočívá nepopíratelně v poskytnutí mezinárodní ochrany osobám, jimž domovský stát takovou ochranu odepřel nebo nemohl poskytnout. Jedná se o ochranu poskytovanou osobám, které byly pronásledovány nebo se takového pronásledování důvodně obávají. Úmluva však neslouží k ochraně osob, které jsou pachateli činů vyjmenovaných v čl. 1 F. Na tyto osoby se mezinárodní ochrana nevztahuje, protože jednak musí být jejich činy potrestány a jednak stát, v němž taková osoba žádá o azyl, musí být chráněn před rizikem ze strany takových osob.

[13] Čl. 1 A (2) Úmluvy obsahující inkluzivní klauzuli má svůj odraz v ust. § 12 písm. b) zákona o azylu, zatímco čl. 1 F Úmluvy obsahující exkluzivní klauzuli má svůj odraz v § 15 odst. 1 zákona o azylu, v němž je vymezeno jednání, které tuto klauzuli naplňuje.

[14] Ačkoliv zákon o azylu je koncipován tak, že reflektuje Úmluvu, Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „ÚLP“), a po novelizaci zákonem č. 165/2006 Sb. i směrnicí Rady 2004/83/ES ze dne 29. 4. 2004 (dále jen „kvalifikační směrnice“), je v některých případech ochrana žadatelů o mezinárodní ochranu obsažena pouze v jednom z těchto právních

předpisů. Z toho pro rozhodovací praxi vyplývá, že Úmluva, ÚLP, kvalifikační směrnice a zákon o azylu představují rozdílné vrstvy ochrany garantované žadatelům o mezinárodní ochranu. Výsledná úroveň ochrany poskytované žadatelům o mezinárodní ochranu v České republice odpovídá „nejvyššímu společnému jmenovateli“ ochrany práv garantovaných v těchto čtyřech „vrstvách“. Jednu „vrstvu“ ochrany tudíž nelze bez dalšího vykládat jako důvod pro snížení úrovně jiné vrstvy. I kdyby tedy byl přijat názor, že ani Úmluva ani kvalifikační směrnice, natož pak ÚLP, nevyžaduje posuzování inkluzivní klauzule /čl. 1 A (2) Úmluvy a § 12 písm. b) zákona o azylu/ před klauzulemi vylučujícími (čl. 1 F Úmluvy a § 15 odst. 1 zákona o azylu), není možné automaticky konstatovat, že zákon o azylu rovněž nestanoví povinnost posuzovat přednostně inkluzivní klauzuli, protože tuto povinnost nestanoví ani Úmluva ani kvalifikační směrnice.

[15] Při hledání odpovědi na otázku, zda má být při aplikaci vnitrostátního práva přednostně posuzována exkluzivní klauzule před klauzulí inkluzivní, je nutné zdůraznit, že Úmluva ani unijní právo takovému postupu nebrání.

[16] Zákon o azylu upravuje důvody pro udělení mezinárodní ochrany ve formě azylu (§ 12), azylu za účelem sloučení rodiny (§ 13), humanitárního azylu (§ 14), doplňkové ochrany (§ 14a), doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny (§ 14b) a důvody vylučující udělení mezinárodní ochrany (§ 15 a §15a). Žádost o udělení mezinárodní ochrany je oprávněn podat každý cizinec, jenž učinil prohlášení o mezinárodní ochraně, tzn. učinil projev vůle, z něhož je zřejmé, že hledá v České republice ochranu před pronásledováním nebo před hrozcí vážnou újmu. Podaná žádost je vždy primárně posuzovaná z hlediska možnosti udělení azylu, a nejsou-li shledány důvody pro jeho udělení, poté také z hlediska možnosti udělení doplňkové ochrany. Podáním žádosti vzniká cizinci právo setrvat na území České republiky do doby ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany. Je-li žádost zamítnuta, může cizinec postupně využít dva prostředky k ochraně (žalobu a kasační stížnost). Řízení o udělení mezinárodní ochrany je v českém právním řádu hlavním nástrojem ochrany cizince před *refoulement*.

[17] Ve správním řízení o udělení mezinárodní ochrany, které je zahájeno podle ust. § 10 odst. 1 zákona o azylu podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany, správní orgán primárně zkoumá, zda žadatel splňuje důvody taxativně stanovené v ust. § 12 zákona o azylu. Ale i v případě, že jsou tyto důvody zjištěny, nelze azyl udělit, jsou-li zde skutečnosti taxativně vymezené v ust. § 15 zákona o azylu. Tyto skutečnosti naplňující exkluzivní klauzuli se mohou objevit v různém stadiu řízení o udělení mezinárodní ochrany. I když ale správní orgán v průběhu správního řízení zjistí okolnosti nasvědčující důvodnosti aplikace ust. § 15 zákona o azylu, nemůže to automaticky, bez dalšího, vést k vyloučení žadatele o udělení mezinárodní ochrany z azylové procedury. V žádném případě totiž nelze důvody vymezené v ust. § 12 a § 15 zákona o azylu zkoumat izolovaně, protože skutkové okolnosti ve smyslu citovaných ustanovení se mohou prolínat.

[18] Protože pro řízení o udělení mezinárodní ochrany se podle ust. § 9 zákona o azylu použije zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“), s výjimkou taxativně stanovených ustanovení, je správní orgán povinen postupovat v souladu s ust. § 50 správního řádu. Kromě správního řádu jsou procesní ustanovení obsažena i v zákoně o azylu, kde je mimo jiné v ust. § 23 odst. 1 upraven speciální procesní institut, jímž je pohovor se žadatelem o azyl, který provádí pověřený pracovník ministerstva za účelem zjištění všech skutečností rozhodných pro vydání rozhodnutí o udělení azylu s výjimkou případu, kdy lze řízení o udělení mezinárodní ochrany zastavit z důvodu nepřijatelnosti žádosti. Výpověď žadatele o udělení mezinárodní ochrany je v každém případě významným podkladem pro rozhodnutí o žádosti. Specifikum řízení o udělení mezinárodní ochrany vyžaduje získávání značného

množství údajů, např. o situaci ve státě, kde žadatel o udělení azylu před příchodem na území České republiky pobýval, údaje o jeho politické orientaci, o rodinných vztazích, vazbách k jiným osobám atd. Žadateli tak musí být vždy dána možnost vyjádřit se ke všem rozhodným skutečnostem, a to ve smyslu ust. § 36 odst. 3 správního řádu, tzn. i možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.

[19] Dospěje-li ale v průběhu řízení o udělení mezinárodní ochrany správní orgán na základě provedeného dokazování k závěru, že byly prokázány ve smyslu ust. § 15 zákona o azylu okolnosti vylučující udělení azylu, není zde racionálního důvodu, aby se poté dále zabýval důvody podle ust. § 12 zákona o azylu. I kdyby totiž byla jejich existence prokázána, nelze žadateli azyl udělit. Jakmile zjistí správní orgán okolnosti nasvědčující možné aplikaci § 15 zákona o azylu, je nutné, aby při pohovoru žadateli kladl otázky mající vztah jak k § 15, tak i § 12 zákona o azylu, což umožní komplexní posouzení žádosti a zabráni situacím, aby po případném zrušení rozhodnutí správního orgánu aplikujícího § 15 zákona o azylu bylo nutné začít řízení v podstatě od samého začátku. Při aplikaci § 15 zákona o azylu je ale nezbytné postupovat restriktivně, neboť § 12 a § 15 zákona o azylu se velmi úzce prolínají, a to jednak proto, že důvodné podezření o existenci skutečností ve smyslu ust. § 15 zákona o azylu se může objevit v kterékoli fázi správního řízení, a jednak proto, že skutečnosti uváděné žadatelem o udělení mezinárodní ochrany ve smyslu § 12 zákona o azylu mohou být současně skutečnostmi relevantními pro posouzení z hlediska § 15 zákona o azylu. Důvodem vylučujícím udělení mezinárodní ochrany ve smyslu § 15 zákona o azylu by tedy např. nemohlo být obvinění žadatele ze sice nepolitického trestného činu, které by se ovšem nezakládalo na reálných důkazech a bylo by proti žadateli vzneseno státními orgány v zemi jeho původu účelově jako součást jeho pronásledování z azylově relevantních důvodů uvedených v § 12 zákona o azylu (např. pro zastávání určitých politických názorů). Správní orgán musí tedy vždy pečlivě posuzovat, zda je tu skutečně důvodné podezření, že byl spáchán některý z činů uvedených v § 15 zákona o azylu a zda se nejedná o vykonstruované obvinění. Rovněž musí postavit najisto, že ve skutečnosti nejde o politický trestný čin, který by podle právního řádu České republiky a jiných demokratických zemí trestný nebyl, a byl by naopak projevem uplatňování základních práv a svobod jednotlivce, za něž nesmí být nikdo postížen. Proto je třeba na § 15 zákona o azylu pohlížet optikou § 12 zákona o azylu. Rozhodne-li ale správní orgán o neudělení azylu z některého důvodu uvedeného v § 15 zákona o azylu, není třeba se již v rozhodnutí zabývat důvody podle § 12 zákona o azylu, pokud nemají vztah k § 15 zákona o azylu.

[20] Tento závěr je v souladu i s čl. 1 F Úmluvy, z něhož nelze dovodit, že by mělo smysl v každém případě trvat na zjišťování a posuzování inkluzivní klauzule. Takový postup (vždy nejprve posuzovat splnění inkluzivní klauzule) totiž za situace, kdy lze mimo jakoukoliv pochybnost učinit závěr, že jsou splněny podmínky pro aplikaci vylučující klauzule, nemá žádný praktický význam a je také v rozporu se zásadou procesní ekonomie. Správní orgán by tak vlastně zbytečně zjišťoval skutečnosti rozhodné pro udělení azylu za situace, kdy přes naplnění inkluzivní klauzule, nebude možno žadateli o udělení mezinárodní ochrany udělit azyl. Použití exkluzivní klauzule nelze v žádném případě podmiňovat předcházejícím zjišťováním splnění podmínek naplňujících inkluzivní klauzuli v případě, že okolnosti ve smyslu § 12 a § 15 zákona o azylu jsou zcela rozdílné a naprosto oddělitelné. Nic samozřejmě nebrání tomu, aby žadateli o udělení mezinárodní ochrany byl podle vnitrostátního práva poskytnut vyšší standard, než mu poskytuje Úmluva, avšak v případě otázky přednosti aplikace inkluzivní klauzule před exkluzivní, by takový „nadstandard“ stejně neměl na konečné rozhodnutí správního orgánu žádný vliv a pouze by zbytečně zatěžoval a prodlužoval správní řízení.

[21] Je ovšem nezbytné zdůraznit, že v žádném případě nemůže být rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany pro žadatele o udělení mezinárodní ochrany překvapivé. Skutečnosti,

kteří správní orgán považuje ve smyslu § 15 zákona o azylu za relevantní, musí být žadateli o udělení mezinárodní ochrany předestřeny, aby se k nim mohl vyjádřit a případně navrhnout doplnění dokazování.

[22] I v případě, že nebude žadateli udělena mezinárodní ochrana, nezůstane bez ochrany, protože mu může být ochrana poskytnuta podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), který upravuje primární prostředky úpravy oprávnění cizího státního příslušníka dlouhodobě pobývat na území České republiky z jiných než azylově relevantních důvodů. Režim povolování pobytu cizinců na území České republiky je třeba považovat za základní a obecný nástroj úpravy pobytu cizích státních příslušníků v případech, kdy nejsou dány podmínky stanovené zvláštními předpisy, typicky v zákoně o azylu. Citovaný zákon respektuje zásadu non-refoulement, neboť stanoví, že rozhodnutí o správním vyhoštění cizince lze vydat pouze na základě závazného stanoviska Ministerstva vnitra, které posuzuje, zda je takové vycestování možné, tj. zda se na takového cizince nevztahují důvody znemožňující vycestování (§ 120a ve spojení s § 179 zákona o pobytu cizinců). Není-li takové vycestování možné, policie tuto skutečnost uvede v rozhodnutí o správním vyhoštění a cizinci udělí vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území České republiky. Ustanovení § 179, které upravuje důvody znemožňující vycestování cizince, obdobně jako důvody pro udělení doplňkové ochrany dle § 14a zákona o azylu, sice obsahuje v odst. 3 a 4 také obdobné výluky, jaké jsou obsaženy v § 15a zákona o azylu, ovšem ani cizinec, na kterého by se tyto výluky vztahovaly, by nebyl navrácen do státu, kde by mu hrozila vážná újma. V takovém případě policie umožní cizinci vyhledat si nejdéle do 60 dnů přijetí v jiném státě. Pokud cizinec doloží, že přijetí v jiném státě nezískal, umožní mu policie podat žádost o udělení víza za účelem strpění pobytu na území České republiky (§ 179 odst. 5 zákona o pobytu cizinců).

[23] Vzhledem k tomu, že smyslem zákona o azylu je poskytnout ochranu osobám jiných států, které jsou vystaveny pronásledování z azylově relevantních důvodů nebo jež mají z takového pronásledování důvodnou obavu, je i účelem doplňkové ochrany poskytnout žadateli o udělení mezinárodní ochrany, jenž byl v řízení podle zákona o azylu z různých důvodů neúspěšný, ochranu před návratem do státu, v němž by byl vystaven negativnímu jednání pocházejícímu nebo připisatelnému tomuto státu. Proto závěry vyslovené v tomto usnesení platí i pro ust. § 14a a § 15a zákona o azylu.

[24] Rozšířený senát proto uzavřel, že bude-li v řízení o mezinárodní ochrany naplněn některý z důvodů dle § 15 nebo § 15a, rozhodne Ministerstvo vnitra o neudělení mezinárodní ochrany a není povinno zjišťovat případnou existenci důvodů dle § 12 a § 14a zákona o azylu.

#### IV. Závěr

[25] Vzhledem k tomu, že předmětem posouzení rozšířeného senátu byla toliko dílčí právní otázka, která mohla být vyřešena samostatně, rozšířený senát podle ust. § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu vrátil věc k projednání a rozhodnutí čtvrtému senátu.

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

V Brně dne 7. září 2010

JUDr. Josef Baxa  
předseda rozšířeného senátu