



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D., JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D., JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobce: **V. H. H.**, zast. Mgr. Bc. Ivo Nejezchlebem, advokátem se sídlem Joštova 4, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2007, č. j. 56 Az 157/2007 - 24,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

### Vymezení věci

Rozhodnutím žalovaného ze dne 23. 8. 2007, č. j. OAM-10-332/LE-PA03-PA03-2007, byla zamítnuta žádost žalobce o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodná podle § 16 odst. 2 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“). Hlavní argumentem žalovaného byl závěr, že žalobce pobýval na území České republiky nelegálně od roku 2005, přičemž žádost o mezinárodní ochranu podal až v roce 2007 poté, co mu bylo cizineckou policií uděleno správní vyhoštění (proti kterému se žalobce v samostatném řízení odvolal). Žalovaný odkázal mj. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2006, č. j. 7 Azs 137/2005 - 46 (chybně označený jako č. j. 7 As 137/2004 ze dne 22. 9. 2004) a na rozsudek Nejvyššího

správního soudu ze dne 22. 8. 2005, č. j. 8 Azs 57/2005 - 65 (oba rozsudky dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Žalobce brojil proti tomuto rozhodnutí žalobou u Krajského soudu v Brně, ve které napadl zamítnutí své žádosti o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Žalobce dále tvrdil, že vzhledem ke skutečnosti, že má v České republice dceru s českou státní občankou, bylo by podle něj jeho vycestování v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, a to konkrétně v rozporu se závazkem na ochranu soukromého a rodinného života a dále se závazkem na ochranu práva dítěte na kontakt s oběma rodiči.

Krajský soud žalobu rozsudkem ze dne 20. 12. 2007, č. j. 56 Az 157/2007 - 24, zamítl. V otázce aplikace § 16 odst. 2 zákona o azylu se krajský soud ztotožnil s názorem žalovaného, neboť § 16 odst. 2 zákona o azylu nevyžaduje pravomocné rozhodnutí o správním vyhoštění (postačí prokázání existence hrozícího vyhoštění) a žadatel neprokázal, že žádost o mezinárodní ochranu nemohl podat dříve (tj. před udělením správního vyhoštění). Ohledně námitek týkajících se žalobcem tvrzeného rozporu s mezinárodními závazky České republiky, krajský soud konstatoval, že se jedná o námitky, které se nevztahují k řízení o mezinárodní ochraně, nýbrž k řízení o správním vyhoštění vedeném podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

## II.

### **Shrnutí základních argumentů uvedených v kasační stížnosti a vyjádření žalobce**

Žalobce („stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž uvedl důvody dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování 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, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit) a implicitně rovněž § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem).

K § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. stěžovatel namítal, že žalovaný i krajský soud při posuzování jeho žádosti o mezinárodní ochranu vycházel z rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele, jehož závěry vzaly oba orgány za prokázané a nevyčkaly výsledků přezkumu tohoto rozhodnutí, které následně nadřízený správní orgán v přezkumném řízení pro nesrovnalosti a pochybení ze strany rozhodujícího správního orgánu svým rozhodnutím ze dne 22. 11. 2007 zrušil. K § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. stěžovatel zopakoval svůj argument, že vzhledem k jeho postavení rodinného příslušníka (konkrétně otce) občana České republiky by jeho vycestování bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, a to konkrétně v rozporu se závazkem na ochranu soukromého a rodinného života a dále se závazkem na ochranu práva dítěte na kontakt s oběma rodiči [ačkoliv stěžovatel neuvádí konkrétní ustanovení zákona o azylu, Nejvyšší správní soud má za to, že se opírá o § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu]. Dále uvedl, že rozhodnutí o správním vyhoštění bylo vydáno v rozporu se zákonem o pobytu cizinců, a konkretizoval, proč se tak dle jeho názoru stalo.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zopakoval argumenty uvedené v jeho rozhodnutí. Zejména pak uvedl, že snaha o legalizaci pobytu na území České republiky není

azylově relevantním důvodem a odkázal na k tomu se vztahující prejudikaturu Nejvyššího správního soudu.

### III.

#### Posouzení přípustnosti a přijatelnosti kasační stížnosti

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), a je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Stěžovatel namítá kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., a kasační stížnost je proto přípustná.

Po konstatování přípustnosti kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud ve smyslu ustanovení § 104a s. ř. s. dále zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle tohoto ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Zákonný pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, představuje neurčitý právní pojem, jehož výklad provedl Nejvyšší správní soud již ve svém usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publikovaném pod č. 933/2006 Sb. NSS. O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech:

- 1) Kasační stížnost se dotýká *právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu;*
- 2) kasační stížnost se týká *právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně.* Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu;
- 3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit *judikatorní odklon*, tj. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístež změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně;
- 4) další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno *zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.*

O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud:

- a) Krajský soud ve svém rozhodnutí *nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu* a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu;
- b) krajský soud *v jednotlivém případě hrubě pochybil* při výkladu hmotného či procesního práva.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná, neboť judikaturou Nejvyššího správního soudu není dosud řešena otázka, zda-li použití § 16 odst. 2 zákona o azylu vyžaduje existenci pravomocného rozhodnutí o vyhoštění, či zda postačuje vydání rozhodnutí o vyhoštění, a je tedy splněn důvod přijatelnosti uvedený výše pod bodem 1). Stejně tak Nejvyšší

správní soud neměl dosud možnost se *po transpozici* Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (dále jen „kvalifikační směrnice“ – pozn.: Nejvyšší správní soud respektuje český název směrnice, tak jak byl zveřejněn v oficiální české verzi textu směrnice v Úředním věstníku EU, byť není příliš zdařilý a nedává vlastně smysl. Správně by měl název znít: „...o minimálních podmínkách, které musí splňovat příslušníci...“) detailně vyjádřit ke vztahu § 16 odst. 2 zákona o azylu na jedné straně a § 12 a § 14a zákona o azylu na straně druhé. Nejvyšší správní soud považuje situaci po uplynutí transpoziční lhůty (dne 10. 10. 2006) kvalifikační směrnice do českého zákona o azylu za kvalitativně novou situaci v českém azylovém právu, a tudíž považuje za nutné se vyjádřit i k otázkám prejudikovaným před uplynutím této lhůty. I otázka vztahu § 16 odst. 2 zákona o azylu na jedné straně a § 12 a § 14a zákona o azylu na straně druhé tedy spadá pod důvod přijatelnosti uvedený výše pod bodem 1).

#### IV.

#### Právní hodnocení věci

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v rozsahu vymezeném v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a neshledal kasační stížnost důvodnou.

#### IV. a)

První otázkou je, zda použití § 16 odst. 2 zákona o azylu vyžaduje existenci pravomocného rozhodnutí o vyhoštění, či zda postačuje pouhé vydání rozhodnutí o vyhoštění. Ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu zní následovně: *„Jako zjevně nedůvodná se zamítne i žádost o udělení mezinárodní ochrany, je-li z postupu žadatele patrné, že ji podal s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve, a pokud žadatel neprokáže opak.“* Podle krajského soudu v řízení o udělení mezinárodní ochrany správnímu orgánu nepřísluší přezkoumávat správnost rozhodnutí o správním vyhoštění žadatele. Použití § 16 odst. 2 zákona o azylu nevyžaduje existenci pravomocného rozhodnutí o vyhoštění, vliv nemá ani to, že proti rozhodnutí o vyhoštění byla podána žaloba. Krajský soud tedy uzavřel, že je pouze třeba, aby byla prokázána existence hrozícího vyhoštění; zcela tedy postačuje vydání nepravomocného rozhodnutí o vyhoštění.

Nejvyšší správní soud se s tímto výkladem plně ztotožňuje. Ve své početné judikatuře mnohokrát zdůrazňoval, že účel zákona o azylu a rozsah jím chráněných práv se zásadně liší od účelu zákona o pobytu cizinců a tímto zákonem chráněných zájmů [např. rozsudek ze dne 3. 4. 2006, č. j. 2 Azs 124/2005 - 67, rozsudek ze dne 28. 1. 2004, č. j. 2 Azs 78/2003 - 36, či rozsudek ze dne 10. 7. 2003, č. j. 7 Azs 2/2003 - 46 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2007, č. j. 2 Azs 30/2007 - 69 (všechny dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))]. Tento rozdíl platí i pro vztah § 16 odst. 2 zákona o azylu a rozhodnutí o správním vyhoštění; ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu totiž nikterak nezávisí na nabytí právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění. Ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu je odrazem zkušenosti, že valná většina žádostí o mezinárodní ochranu podaných až poté, co žadateli bylo uděleno správní vyhoštění (být by se jednalo o rozhodnutí napadené odvoláním, příp. žalobou a následně třeba i zrušené), je účelová. První podmínka stanovená v § 16 odst. 2 zákona o azylu [k dalším podmínkám viz níže pod bodem IV. b)], tj. hrozící vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny, reflektuje tuto zkušenost a presumuje, že taková opožděná žádost výrazně snižuje věrohodnost dotčeného žadatele. Tato věrohodnost je narušena stejně v případě

nepravomocného rozhodnutí o vyhoštění jako v případě rozhodnutí pravomocného. Z tohoto důvodu je možné žádost označit za zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona o azylu (samozřejmě za předpokladu splnění ostatních podmínek daných tímto ustanovením) pouze na základě nepravomocného rozhodnutí o správním vyhoštění. Slovní spojení „hrozící vyhoštění“ tedy nelze vykládat jako „vyhoštění hrozící na základě pravomocného rozhodnutí o vyhoštění“.

#### IV. b)

Jako druhou v pořadí je nutné posoudit otázku vztahu § 16 odst. 2 zákona o azylu na jedné straně a § 12 a § 14a zákona o azylu na straně druhé.

Žalovaný i krajský soud vycházejí z prejudikatury Nejvyššího správního soudu z doby před transpozicí kvalifikační směrnice. V rozsudku ze dne 4. 5. 2006, č. j. 7 Azs 137/2005 - 46, dostupném na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), citovaném žalovaným, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „...stěžovatelka podala žádost o azyl až po více jak dvou letech pobytu v České republice, v době po obdržení správního vyhoštění. Je tedy zřejmé, že stěžovatelka zcela naplnila dikci ust. § 16 odst. 1 písm. k) zákona o azylu, a proto správní orgán postupoval zcela v souladu se zákonem, když její žádost jako zjevně nedůvodnou zamítl. V žádném případě nelze hovořit o tom, že by skutková podstata, ze které při svém rozhodování správní orgán vycházel, byla nedostatečně zjištěna, neboť ze všech prohlášení stěžovatelky učiněných v průběhu správního řízení zcela jednoznačně vyplynulo, že její bezprostřední pobutkou k podání žádosti o azyl bylo právě správní vyhoštění. Proto ani krajský soud při přezkoumávání rozhodnutí správního orgánu nepochybil, jestliže v něm neshledal žádnou vadu. Jak správně uvedl krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí, veškeré důvody, které stěžovatelka v rámci azylového řízení uváděla, byly čistě ekonomického charakteru, tudíž stěžovatelka nesplnila podmínky, za kterých by jí mohl být udělen azyl“.

V rozsudku ze dne 22. 8. 2005, č. j. 8 Azs 57/2005 - 65, dostupném rovněž na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), pak Nejvyšší správní soud dodal, že „jestliže tedy v daném případě byla žádost stěžovatele o azyl zamítnuta z důvodu, že byla podána s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, ačkoliv stěžovatel mohl požádat o udělení azylu dříve [§ 16 odst. 1 písm. k) zákona o azylu], není možno žalovanému vytýkat, že se podrobně nezabýval podstatou žádosti z hlediska stěžovatelem tvrzených azylových důvodů, neboť by to bylo nadbytečné. Řečeno jinými slovy: i kdyby žalovaný shledal, že stěžovatel byl v zemi původu skutečně pronásledován z „politických“ důvodů, nezakládalo by to jeho právo na udělení azylu, jestliže by žádost o udělení azylu v České republice podal teprve v okamžiku hrozícího vyhoštění, ačkoliv ji mohl podat již dříve“.

Ke vztahu § 12 a § 16 zákona o azylu se Nejvyšší správní soud vyjádřil i v mnoha dalších rozsudcích. Jedná se mj. např. o rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publikovaný pod č. 244/2004 Sb. NSS, kde konstatoval, že „k dané námitce je třeba především zhodnotit vztah ustanovení § 12 a § 16 zákona o azylu. Institut azylu plní funkci ochrany osob, které jsou v zemi původu pronásledovány za uplatňování politických práv a svobod, nebo ochrany osob, které mají odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů v zemi původu. Zákon o azylu přitom v § 2 odst. 5 vymezuje, co lze za pronásledování považovat. Zákon o azylu ovšem – a to v souladu s podmínkami mezinárodní ochrany osob pronásledovaných státní mocí – vymezuje případy žádostí, o nichž lze zrychleným a zjednodušeným způsobem rozhodnout. Mezi tyto případy, kdy lze žádost zamítnout jako zjevně nedůvodnou ve lhůtě 30 dnů od jejího podání, byl novelou zákona o azylu (zákonem č. 2/2002 Sb.) účinnou ke dni 1. 2. 2002 zařazen i důvod uvedený v § 16 odst. 1 písm. k), tedy případy žádostí o udělení azylu podané s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění nebo vydání k trestnímu stíhání do ciziny, ačkoliv žádost mohla být podána dříve. Zákon o azylu v ustanovení § 16 obsahuje jednak případy, kdy k naplnění podmínek zamítnutí žádosti jsou rozhodné důvody, pro které se žadatel o azyl azylové ochrany dovolává a kdy je třeba tvrzení žadatele a doložení tvrzených skutečností vážít (např. ekonomické důvody, tvrzení všeobecné nouze, jiné než azylově relevantní důvody,

nevěrohodná tvrzení atp.), jednak případy objektivních skutečností, u nichž jsou důvody žádosti o azyl zcela nerozhodné (např. neexistence či padělání cestovního dokladu, hrozba vyhoštění či vydání k trestnímu stíhání). Přes rozdílnost obou kategorií zjevné nedůvodnosti (z hlediska nezbytnosti hodnocení žadatelem uváděných důvodů) rozhodne správní orgán při naplnění podmínek kteréhokoliv důvodu a dodržení zákonné lhůty pro rozhodnutí o zamítnutí žádosti, čímž je vyloučeno rozhodnutí podle § 12 zákona o azylu. Je tak zcela nerozhodné, jaké důvody stěžovatel tvrdil a jaké důkazy předkládal k doložení svého tvrzení o politickém pronásledování. Podstatné ovšem je, zda byly v jeho případě podmínky ustanovení § 16 odst. 1 písm. k) zákona o azylu naplněny“. V rozsudku ze dne 27. 5. 2004, č. j. 7 Azs 124/2004 - 45, publikovaném pod č. 349/2004 Sb. NSS pak Nejvyšší správní soud tuto argumentaci rozvedl následujícím způsobem: „Zákon o azylu vedle pozitivního vymezení předpokladů pro udělení azylu v § 12 stanoví také vylučující důvody, při jejichž naplnění nelze žadateli azyl udělit. Tyto důvody jsou taxativně stanoveny v § 15 a § 16 zákona o azylu.... Pokud jsou splněny podmínky vymezené v ustanovení § 16 odst. 1 zákona o azylu pro zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné, není zákonný důvod zkoumat případnou existenci důvodů pro udělení azylu podle § 12 písm. b) zákona o azylu ..., protože udělení azylu je za takové situace vyloučeno“. Ve stejném duchu se vyjádřil rovněž rozsudek ze dne 20. 10. 2005, č. j. 2 Azs 423/2004 - 81, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Konečně v rozsudku ze dne 12. 1. 2005, č. j. 4 Azs 300/2004 - 36, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), Nejvyšší správní soud judikoval, že byla-li žádost o azyl podána až poté, co bylo rozhodnuto o správním vyhoštění žadatele, a tato žádost byla zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 odst. 1 písm. k) zákona o azylu, nemohou před soudem obstát námitky nesprávného posouzení skutkového stavu věci vztahující se k důvodům udělení azylu.

Výše uvedená judikatura byla posléze následována i ve vztahu k § 16 odst. 2 zákona o azylu, kam se důvod zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné z důvodu vyhýbání se vyhoštění (na základě novely č. 350/2005 Sb.) přesunul z původního § 16 odst. 1 písm. k) zákona o azylu. Lze tedy konstatovat, že judikaturu k § 16 odst. 1 písm. k) zákona o azylu (před novelou č. 350/2005 Sb.) lze vztáhnout i na § 16 odst. 2 zákona o azylu (ve znění po novele č. 350/2005 Sb.).

Z výše uvedeného reprezentativního vzorku početné judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá přes drobné odlišnosti následující závěr: pokud jsou splněny podmínky uvedené v § 16 odst. 2 zákona o azylu [resp. v § 16 odst. 1 písm. k) zákona o azylu před novelou č. 350/2005 Sb. ], udělení azylu podle § 12 zákona o azylu je bez dalšího a ve všech případech vyloučeno, a to i v případě, že by dotčenému žadateli hrozilo pronásledování z azylově relevantních důvodů.

Všechna tato rozhodnutí však spojuje jedna skutečnost – byla vydána v době před uplynutím lhůty pro transpozici kvalifikační směrnice (tedy před 10. 10. 2006) a některá dokonce před jejím přijetím. Závěry vyplývající z této judikatury je tak třeba přezkoumat z hlediska souladu s kvalifikační směrnicí, neboť po přijetí a po uplynutí transpoziční lhůty této směrnice platí, že zákon o azylu a ostatní relevantní vnitrostátní právní předpisy musí být vykládány v souladu s textem a účelem této směrnice. Tuto povinnost tzv. eurokonformního výkladu vnitrostátního práva je nutno odvodit z čl. 10a a čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR a jejich prostřednictvím ze samotných základních principů komunitárního práva, k nimž výkladem zejména čl. 10 a čl. 249 Smlouvy o založení ES (viz náleží Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2006, 434/2006 Sb., bod 81) dospěl ve své judikatuře Evropský soudní dvůr. Princip nepřímého účinku směrnic, tedy povinnost výkladu relevantního vnitrostátního práva v souladu s textem a účelem směrnice, formuloval Evropský soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 10. 4. 1984 ve věci 14/1983 *Von Colson a Kamann proti Land Nordrhein-Westfalen*, [1984] ECR 1891 a potvrdil v celé řadě dalších rozhodnutí, např. v rozsudku ze dne 13. 11. 1990 ve věci C-106/89 *Marleasing SA proti La*

*Comercial Internacional de Alimentacion SA*, [1990] ECR I-4135. K této otázce lze odkázat i na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, srov. rozsudek ze dne 29. 9. 2005, č. j. 2 Afs 92/2005 - 45, publikovaný pod č. 741/2006 Sb. NSS, rozsudek ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 3/2007 - 83, publikovaný pod č. 1401/2007 Sb. NSS či rozsudek ze dne 1. 5. 2008, č. j. 1 As 17/2008 - 67, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Přímo ve vztahu ke kvalifikační směrnici tuto povinnost potvrzuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, sp. zn. 2 Azs 45/2008, který bude zveřejněn na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Byť z rozsudku Evropského soudního dvora ze dne 8. 10. 1987 ve věci 80/86 *Kolpinghuis Nijmegen BV*, [1987] ECR 3969, by bylo možné vyvodit závěr, že povinnost eurokonformního výkladu relevantních ustanovení vnitrostátního práva platí nejen od okamžiku uplynutí transpoziční lhůty, ale již od okamžiku vstupu směrnice v platnost, tento názor není všeobecně přijímán, a to i s ohledem na existenci jiných rozhodnutí Evropského soudního dvora, které tento závěr spíše nepotvrzují (rozsudek ze dne 5. 4. 1979 ve věci 148/78 *Tulio Ratti*, [1979] ECR 1629). Je ovšem zcela nepochybné, že tato povinnost platí pro výklad příslušných ustanovení vnitrostátního práva od okamžiku uplynutí transpoziční lhůty. Pokud by případný konflikt těchto ustanovení kvalifikační směrnice, která jednoznačně stanoví práva žadatelům o mezinárodní ochranu, s ustanoveními zákona o azylu nebylo možné vyřešit eurokonformním výkladem zákona, bylo by po uplynutí transpoziční lhůty směrnice třeba vycházet z ustálené judikatury Evropského soudního dvora, tedy ze závěru, že vzhledem k vertikálnímu vztahu mezi žadatelem o mezinárodní ochranu a státem, který prostřednictvím k tomu příslušného správního orgánu jeho žádost posuzuje, mají taková ustanovení směrnice přímý účinek a tudíž i aplikační přednost před kolidujícími ustanoveními zákona o azylu. Rozhodnutí žalovaného bylo vydáno dne 23. 8. 2007, tedy po uplynutí transpoziční lhůty, a tudíž výše uvedené principy přímého a nepřímého účinku směrnice jsou na projednávaný případ plně použitelné.

Relevantní ustanovení kvalifikační směrnice znějí následovně. Článek 13 kvalifikační směrnice stanoví: „*Členské státy přiznávají postavení uprchlíka státním příslušníkům třetích zemí a osobám bez státní příslušnosti, které splňují podmínky pro získání postavení uprchlíka v souladu s kapitoly II a III*“. Článek 18 kvalifikační směrnice stanoví: „*Členské státy přiznají status podpůrné ochrany státnímu příslušníku třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti splňujícím podmínky pro získání podpůrné ochrany podle kapitoly II a V*“. Kapitola II kvalifikační směrnice stanoví podmínky společné jak pro udělení azylu tak pro udělení doplňkové ochrany (posouzení věrohodnosti, institut uprchlíka *sur place*, původce pronásledování, poskytovatele ochrany a institut možnosti vnitřní ochrany), kapitola III obsahuje podmínky pouze pro udělování azylu (pojem pronásledování, důvody pronásledování, pozastavující a vylučující klauzule) a konečně kapitola V obsahuje podmínky pouze pro udělování doplňkové ochrany (pojem vážné újmy, pozastavující a vylučující klauzule).

Články 13 a 18 kvalifikační směrnice hovoří jasně o povinnosti členských států azyl, resp. doplňkovou ochranu, udělit a neobsahují žádné výjimky.

Žádné z ustanovení kvalifikační směrnice v kapitole II, III ani kapitole V neobsahují možnost neudělit azyl, resp. doplňkovou ochranu z důvodu podání žádosti o mezinárodní ochranu až poté, co žadatelí hrozí vyhoštění – za předpokladu, že žadatel splňuje veškeré prvky definice uprchlíka, resp. definice beneficianta doplňkové ochrany. Zejména pak takovou výjimku neobsahují vylučující klauzule z obou statusů uvedené v čl. 12 a čl. 17 kvalifikační směrnice. Z kvalifikační směrnice tudíž plyne, že členský stát EU je povinen žadatelí udělit azyl, resp. doplňkovou ochranu, pokud jsou splněny všechny prvky definice uprchlíka, resp. definice beneficianta doplňkové ochrany, v kvalifikační směrnici uvedené, a to i v případě, že žadatel pobýval na území členského státu EU nelegálně a žádost o mezinárodní ochranu podal až poté, co mu hrozilo vyhoštění.

Tento závěr ostatně potvrzuje i Směrnice Rady č. 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (dále jen „procedurální směrnice“). Transpoziční lhůta pro tuto směrnici uplynula sice až dne 1. 12. 2007, tedy až po vydání rozhodnutí žalovaného, nicméně v projednávaném případě slouží pouze jako doplňkový prostředek výkladu, jenž potvrzuje výklad přijatý na základě čl. 13 a čl. 18 kvalifikační směrnice. Požadavek výkladu kvalifikační směrnice ve spojitosti s procedurální směrnicí ostatně vyplývá ze systematického výkladu evropského azylového *acquis*. Azylové právo ES totiž není pouze společným souborem azylových směrnic, ale tvoří společný evropský azylový *system*, a tudíž je k němu nutno i takto přistupovat (viz BATTJES, H., SPIJKERBOER, T.: *The Systematic nature of the Common European Asylum System*, in: *The European Immigration and Asylum Policy: Critical Assessment Five Years After Amsterdam Treaty*, Bruylant, Brusel, 2005, str. 265). Jak bude dále rozvedeno níže, žádnou z azylových směrnic, včetně procedurální směrnice, nelze vnímat odděleně, neboť by došlo k narušení soudržnosti celého systému. Na okraj Nejvyšší správní soud dodává, že § 16 odst. 2 zákona o azylu zůstal nedotčen i po uplynutí lhůty pro transpozici procedurální směrnice.

Procedurální směrnice skutečně umožňuje posoudit žádost o mezinárodní ochranu (vzhledem k tomu, že Česká republika se rozhodla na základě čl. 3 odst. 3 procedurální směrnice stanovit jednotné řízení jak pro udělování azylu, tak pro udělování doplňkové ochrany) podanou pouze za účelem vyhýbání se vyhoštění ve zrychleném řízení. Článek 23 odst. 4 procedurální směrnice ve své relevantní části stanoví, že „členské státy mohou rovněž stanovit, že se posuzovací řízení v souladu se základními zásadami a zárukami uvedenými v kapitole II upřednostní nebo urychlí, pokud... i) žadatel bez zjevného důvodu nepodal žádost dříve, i když k tomu měl příležitost nebo; j) žadatel podává žádost pouze proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon dřívějšího anebo blízkého se rozhodnutí, které by vedlo k jeho vyhoštění...“. Ani písm. i) ani písm. j) článku 23 odst. 4 procedurální směrnice však nestanoví bez dalšího nemožnost udělení mezinárodní ochrany, pokud žadatel bez zjevného důvodu nepodal žádost dříve, i když k tomu měl příležitost, resp. pokud podal žádost za účelem vyhýbání se hrozícímu vyhoštění.

Pokud tedy žadatel bez zjevného důvodu nepodal žádost dříve, i když k tomu měl příležitost, mohou sice členské státy postupovat v řízení v souladu s čl. 23 odst. 4 písm. i) procedurální směrnice, tento postup však bez dalšího nevede ve všech případech k nemožnosti udělení mezinárodní ochrany; nesplnění podmínky stanovené písm. i) musí být bráno v potaz pouze jako jedno z kritérií, byť nepochybně významné, při celkovém posouzení věrohodnosti žadatele o mezinárodní ochranu. Jak uvádí manuál Mezinárodní asociace soudců uprchlického práva (dále též „Manuál IARLJ“): „Dlouhé zpoždění v podání žádosti o azyl ... je jednoznačně relevantním faktorem a může samo o sobě vést k zamítnutí slabé a opožděné žádosti. Nicméně, nepodání žádosti na letišti hned po přeletu, kdy je žádost podána v průběhu následujícího dne či podobně... může mít malou váhu [při posouzení žádosti], a to i v případě absence rozumného důvodu pro toto zpoždění“ (IARLJ: *Manual for Refugee Law Judges Relating to European Council Qualification Directive 2004/83/EC and European Council Procedures Directive 2005/85/EC*, 2007, kap. 4, str. 49-50). Nejvyšší správní soud se s tímto výkladem ztotožňuje.

Pokud jde o čl. 23 odst. 4 písm. j) procedurální směrnice, Nejvyšší správní soud v první řadě upozorňuje na to, že narozdíl od § 16 odst. 2 zákona o azylu znění čl. 23 odst. 4 písm. j) směrnice obsahuje slovo „pouze“ a tudíž výslovně stanoví, že žádost je možné posoudit jako zjevně nedůvodnou, pokud „žadatel podává žádost pouze proto, aby [se vyhnul vyhoštění]“.

Pokud tedy žadatel sice podal žádost o mezinárodní ochranu až poté, co mu hrozí vyhoštění, nicméně splňuje podmínky pro udělení alespoň jedné z forem mezinárodní ochrany,



nepodal svou žádost „pouze“ za účelem vyhýbání se vyhoštění. Manuál IARLJ k tomu uvádí následující: „*Ačkoliv žadatel může mít v takových případech obtíže při prokázání věrohodnosti takto opožděné žádosti, těžko lze najít postup, jak by členský stát mohl takovou žádost jednoduše zamítnout bez dalšího zkoumání ..., aniž by porušil své závazky ze Ženevské úmluvy.*“ (kap. 4, str. 30 a 49). Jako exemplární případ problematičnosti restriktivního výkladu by bylo možné zmínit např. žadatele, jenž by pobýval na území České republiky legálně na základě jednoho z pobytových režimů a jenž by o mezinárodní ochraně vůbec neuvažoval, dokud by mu nehrozilo, že mu tento pobytový režim nebude udělen a – byť vlastní vinou – by podal žádost o mezinárodní ochranu až poté, co mu legální pobyt skončil, přičemž v mezidobí mu bylo uděleno správní vyhoštění. Stejně tak nelze automaticky zamítnout jako zjevně nedůvodné žádosti cizinců, kteří se dostali do České republiky nelegálně (např. v přepravním prostoru kamionu apod.) a po jejich „vysazení“ jsou dříve, než se mohou zorientovat, zkontrolováni cizineckou policií a je jim okamžitě uděleno správní vyhoštění.

Lze tedy uzavřít, že z čl. 13 a 18 kvalifikační směrnice ve spojení s čl. 23 odst. 4 písm. i) a j) procedurální směrnice vyplývá, že žádost o mezinárodní ochranu lze posoudit jako zjevně nedůvodnou, pokud žadatel podává žádost „pouze“ proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon dřívějšího anebo bližšího se rozhodnutí, které by vedlo k jeho vyhoštění, přičemž podání žádosti po obdržení rozhodnutí o správním vyhoštění *a priori* nevylučuje, že mu bude udělen azyl nebo doplňková ochrana, pokud mu hrozí pronásledování z azylově relevantních důvodů, resp. skutečné nebezpečí vážné újmy pro účely doplňkové ochrany. Z toho jednoznačně vyplývá rozpor mezi závazkem České republiky plynoucím z komunitárního práva a dosavadním výkladem § 16 odst. 2 zákona o azylu zastávaným Nejvyšším správním soudem.

Poté, co Nejvyšší správní soud konstatoval tento rozpor, je nutné se vypořádat s otázkou, zda je povinen se jeho pětičlenný senát obrátit na rozšířený senát podle § 17 s. ř. s. Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. „*dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní.*“ Podle druhého odstavce téhož paragrafu „*ustanovení odstavce 1 neplatí, byl-li odlišný právní názor již vysloven ve stanovisku Nejvyššího správního soudu.*“ Požadavek uvedený v § 17 odst. 1 s. ř. s. však neplatí absolutně. Ústavní soud konstatoval, že „*účelem ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s. je toliko překážet případné nejednotě v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, nikoli sloužit coby zvláštní instrument, jímž by (teprve!) mohl být uplatněn princip vázanosti tohoto soudu nálezem soudu Ústavního (čl. 89 odst. 2 Ústavy) v situaci, kdy rozhodující senát má (vzhledem k této vázanosti) rozhodnout na základě odlišného právního názoru, než který byl dosud v judikatuře Nejvyššího správního soudu aplikován. Opačný názor (vtělený do předposledního odstavce odůvodnění usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu) by vedl k absurdnímu závěru, že by zde vždy po kasaci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu musel rozhodovat rozšířený senát, a to jen proto, aby aplikoval závazný právní názor Ústavního soudu, neboť nepochybně ani on by se z jeho závaznosti nemohl vymanit.*“ (nález ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06). Tento závěr posléze přejal i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 4. 2008, č. j. 4 Ads 5/2005 - 84, dostupném na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz) (srov. rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2005, č. j. 2 Afs 180/2004 - 44, dostupný tamtéž).

Dalším obecně uznávaným důvodem pro neaplikaci § 17 s. ř. s. je přijetí nových či novelizace stávajících právních předpisů. Nejvyšší správní soud se této otázce věnoval v rozsudku ze dne 29. 5. 2008, č. j. 2 Azs 17/2008 - 61, dostupném na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz): „*Pokud stěžovatel uvádí, že právní názor městského soudu je v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, pak je třeba upozornit na to, že stěžovatel nedodává, jaký konkrétní judikát zdejšího soudu má na mysli, natož aby z něj citoval.... Pouze v rozsudku ze dne 21. 9. 2006, č. j. 1 Azs 206/2005 - 59, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), na okraj zdejší soud lhůtu počítá od právní moci rozhodnutí krajského soudu.... **Především ovšem jde***

***o rozhodnutí, které postupovalo podle právního stavu účinného před 12. 10. 2005 (viz též čl. II zákona č. 350/2005 Sb.). S účinností od následujícího dne bylo zákonem č. 350/2005 Sb. do zákona o azylu vtěleno ustanovení § 32 odst. 5, které přiznalo odkladný účinek i podání kasační stížnosti ve věci mezinárodní ochrany (tehdy azylu). A právě od tohoto ustanovení odvodil zdejší soud v nyní projednávaném případě smysl dvouleté lhůty. Obě rozhodnutí tak mohou obstát vedle sebe.***“ Výše uvedený závěr týkající se vnitrostátního právního předpisu lze nepochybně vztáhnout i na předpisy komunitární. Referenčním rámcem pro české soudy po přístupu do EU již nejsou toliko právní předpisy přijaté Parlamentem České republiky, ale i právní předpisy přijaté Evropským společenstvím. Opačný výklad by byl nejen v rozporu se zásadami závaznosti, přímého účinku a přednosti práva Evropského společenství, ale popíral by i smysl čl. 10a Ústavy České republiky. Tento výklad přijal i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), když konstatoval, že Nejvyšší správní soud je v řízení o opětovné kasační stížnosti vázán závazným právním názorem, který sám v téže věci vyslovil v předchozím zrušujícím rozsudku, neboť i přípustnost samotné opětovné kasační stížnosti je omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud v téže věci dosud nevyřešil [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.]. Nicméně tato vázanost právním názorem je podle rozšířeného senátu prolomena v případě změny skutkových zjištění či právních poměrů nebo dojde-li k podstatné změně judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen respektovat v novém rozhodnutí. Takový případ nastane např. tehdy, uváží-li v mezidobí mezi prvním zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu a jeho rozhodováním v téže věci o opětovné kasační stížnosti o rozhodné právní otázce jinak Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Evropský soudní dvůr, ale i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v řízení podle § 17 s. ř. s. nebo plénium či kolegium ve stanovisku přijatém podle § 19 s. ř. s. Pokud tato zásada platí v opětovném rozhodování o téže věci, pak není na základě argumentu *a maiori ad minus* pochyb, že platí i pro rozhodování ve věci jiné.

Projednávaný případ je specifický v tom, že § 16 odst. 2 zákona o azylu zůstal nedotčen i po přijetí (resp. po uplynutí lhůty pro transpozici) kvalifikační a procedurální směrnice. To však nic nemění na tom, že i za těchto okolností je Nejvyšší správní soud povinen dostát závazkům plynoucím z čl. 10a Ústavy České republiky a interpretovat § 16 odst. 2 zákona o azylu v souladu s komunitárním právem. Nejvyšší správní soud již ve výše uvedeném rozsudku ze dne 13. 8. 2008, sp. zn. 2 Azs 45/2008, konstatoval, že zákon o azylu musí být vykládán souladně s kvalifikační směrnicí, a to bez ohledu na to, že sám text daného zákonného ustanovení [zde § 12 písm. b) zákona o azylu] se vlivem kvalifikační směrnice nijak nezměnil.

Na základě výše uvedených závěrů lze tedy konstatovat, že pokud ustanovení směrnice Evropského společenství jasně a jednoznačně vyžaduje odklon od stávající judikatury (tj. judikatury z doby před uplynutím lhůty pro transpozici dotčené směrnice) Nejvyššího správního soudu, je Nejvyšší správní soud povinen tento judikatorní odklon učinit a není přitom povinen předkládat věc rozšířenému senátu dle § 17 s. ř. s. V této souvislosti je však nutné také připomenout, že vedle požadavku, aby příslušná ustanovení směrnice Evropského společenství jasně a jednoznačně vyžadovala odklon od stávající judikatury Nejvyššího správního soudu, musí být splněna též podmínka, aby i výklad těchto ustanovení směrnice Evropského společenství byl zjevný a jasný, takže neponechává prostor pro jakoukoliv rozumnou pochybnost (*acte clair*), případně k této otázce již existuje ustálená judikatura Evropského soudního dvora (*acte éclairé*) - srov. rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 6. 10. 1982 ve věci 283/81 *Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví*, [1982] ECR 3415. Jen v těchto případech totiž platí výjimka z povinnosti Nejvyššího správního soudu jakožto soudu posledního stupně předložit dle čl. 234 Smlouvy o založení ES předběžnou otázku Evropskému soudnímu dvoru ve věci výkladu komunitárního práva (pro aplikaci doktríny *acte clair* a *acte éclairé*

srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007 - 63, publikovaný pod č. 1461/2008 Sb. NSS a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 3/2007 - 83, publikovaný pod č. 1401/2007 Sb. NSS). Podle názoru Nejvyššího správního soudu jsou v daném případě podmínky pro použití zásady *acte clair*, jak vyplývá z dosavadního výkladu, splněny.

Zbývá tedy uvést, zda-li je možné § 16 odst. 2 zákona o azylu vykládat eurokonformně či je nutné přistoupit k přímé aplikaci komunitárního práva, v tomto případě konkrétně kvalifikační a procedurální směrnice (k tomu viz výše). Nejvyšší správní soud je toho názoru, že eurokonformní výklad § 16 odst. 2 zákona o azylu je možný. Ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu je nutné vykládat tak, že „*jako zjevně nedůvodná se zamítne i žádost o udělení mezinárodní ochrany, je-li z postupu žadatele patrné, že ji podal [POUZE] s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve, a pokud žadatel neprokáže opak*“. Jen takový výklad je v souladu s čl. 13 a 18 kvalifikační směrnice ve spojení s čl. 23 odst. 4 písm. i) a j) procedurální směrnice (viz výše). Tento výklad ostatně odpovídá i dalším důvodům pro posouzení žádosti jako zjevně nedůvodné [§ 16 odst. 1 písm. a): „[žadatel] uvádí POUZE ekonomické důvody“ či § 16 odst. 1 písm. c): „[žadatel] žádá o udělení mezinárodní ochrany POUZE proto, aby unikl situaci všeobecné nouže“]. Vložení slůvka „pouze“ nic nemění na tom, že podání žádosti o mezinárodní ochranu až v případě hrozícího vyhoštění je ve valné většině případů účelové (k tomu viz skutkový stav ve většině výše uvedených dosavadních rozhodnutích Nejvyššího správního soudu). Nicméně pokud žadatel přesvědčivě prokáže, že mu hrozí v zemi původu pronásledování z azylově relevantních důvodů nebo skutečné nebezpečí vážné újmy, je žalovaný povinen se zabývat i jeho tvrzeními podle § 12 a § 14a zákona o azylu, a případně azyl či doplňkovou ochranu udělit. Z výše uvedeného vyplývá, že v případě podání žádosti o mezinárodní ochranu až ve chvíli, kdy žadateli hrozí vyhoštění, existuje vyvratitelná domněnka, že tato žádost byla účelová. Žadatel však může prokázat nejen, že žádost nemohl podat dříve, ale (nezávisle na tom, že ji mohl podat dříve) rovněž, že ji nepodal pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění. Použití ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu tudíž vyžaduje třístupňový test: (1) zda hrozí stěžovateli vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny [k výkladu této podmínky viz bod IV. a) rozsudku]; (2) zda mohl žadatel požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve; a (3) zda je z postupu žadatele patrné, že žádost o mezinárodní ochranu podal „pouze“ s cílem vyhnout se tomuto hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny. Tyto tři podmínky musí být splněny kumulativně; v případě nesplnění byť jedné z nich nelze § 16 odst. 2 zákona o azylu aplikovat.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud podotýká, že si je dobře vědom častých případů zneužívání azylové procedury, na které § 16 odst. 2 zákona o azylu a ostatně celý institut zjevně nedůvodných žádostí dopadá. Z tohoto důvodu při posuzování třetího bodu testu (zda je z postupu žadatele patrné, že žádost o mezinárodní ochranu podal „pouze“ s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny) leží důkazní břemeno výhradně na žadateli. Jakýkoliv jiný závěr by učinil § 16 odst. 2 zákona o azylu (a ostatně celý institut zjevně nedůvodných žádostí) zbytečný, neboť by mezi posuzováním standardních a zjevně nedůvodných žádostí o mezinárodní ochranu nebyl žádný rozdíl. Zásadním, nikoliv však výlučným faktorem (viz např. institut uprchlíka *sur place* či beneficenta doplňkové ochrany *sur place*; srov. čl. 5 kvalifikační směrnice), pro posouzení třetího bodu testu je mj. délka času, jež uplynula od chvíle, kdy žadatel začal pobývat na území České republiky nelegálně, do udělení rozhodnutí o správním vyhoštění. Jak bylo uvedeno již výše, existuje zásadní rozdíl mezi aplikací § 16 odst. 2 zákona o azylu na žadatele, jenž pobýval na území České republiky nelegálně po tři roky a bylo mu uděleno již druhé správní vyhoštění, a žadatelem, kterému bylo uděleno správní vyhoštění ihned po jeho příletu v tranzitním prostoru mezinárodního letiště Praha-Ruzyně a jenž podal žádost o mezinárodní ochranu den či dva poté. Mezi další faktory pak patří

věrohodnost tvrzení žadatele o mezinárodní ochranu. Nicméně je nutné mít stále na paměti, že žádost o mezinárodní ochranu je nutné posuzovat jako celek a podání žádosti o mezinárodní ochranu až v případě hrozícího vyhoštění je pouze jedno z kritérií, byť nepochybně významné, v celkovém posouzení věrohodnosti žadatele o mezinárodní ochranu.

Ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu tudíž nelze vykládat jako další vylučující klauzuli; vylučující klauzule jsou taxativně vymezeny v čl. 12 a 17 kvalifikační směrnice (v zákoně o azylu pak v § 15 a § 15a) a rozšíření důvodů pro vyloučení z mezinárodní ochrany by bylo v rozporu s komunitárním právem. Vzhledem ke skutečnosti, že Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (publ. pod č. 208/1993 Sb.) až na vzácné výjimky neobsahuje procesní ustanovení, byla procesní úprava ponechána na smluvních stranách této úmluvy. Po komunitarizaci evropského azylového *acquis* však tento soubor azylového práva obsahuje i procesní úpravu (procedurální směrnici), která je pro členské státy Evropského společenství závazná a v jejímž světle je nutné vnitrostátní úpravu vykládat.

Na základě výše uvedeného třístupňového testu vyplývajícího z § 16 odst. 2 zákona o azylu Nejvyšší správní soud považuje za nesporné, že stěžovateli hrozí správní vyhoštění a že mohl podat žádost o mezinárodní ochranu dříve. Spornou je pouze otázka, zda stěžovatel nepodal žádost o mezinárodní ochranu „pouze“ s cílem vyhnout se správnímu vyhoštění. Stěžovatel tvrdí, že vzhledem k tomu, že je zapsán jako otec V. F., jež je českou státní příslušnicí, jeho vyhoštění by bylo v rozporu s mezinárodními závazky podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, a to konkrétně v rozporu se závazkem na ochranu soukromého a rodinného života a dále se závazkem na ochranu práva dítěte na kontakt s oběma rodiči. Svě tvrzení doložil rodným listem, ve kterém je zapsán jako otec V. F. Žalovaný otcovství stěžovatele považuje za fingované. Poukazuje přitom na skutečnost, že si stěžovatel nepamatuje příjmení své dcery ani její matky, a na rozhovor s matkou V. F., která vypověděla, že stěžovatele nechala zapsat do rodného listu V. F. na základě příslibu finanční odměny ve výši 20 000 Kč. Nejvyšší správní soud má za to, že stěžovatel toto tvrzení žalovaného nevyvrátil. Nejvyšší správní soud vzal v potaz, že ačkoliv se V. F. narodila dne X a až tímto okamžikem tedy nastala skutečnost, kterou stěžovatel považuje za rozhodnou pro svoji o žádost o doplňkovou ochranu, stěžovatel podal žádost o mezinárodní ochranu i tak až o měsíc později, tj. dne 9. 8. 2007. Nejvyšší správní soud přihlédl rovněž k celkové nevěrohodnosti stěžovatele a k rozporům v důvodech, které stěžovatel v průběhu řízení uváděl jako důvody pro udělení mezinárodní ochrany. Stěžovatel tudíž neunesl důkazní břemeno pro účely třetího bodu testu podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, tedy neprokázal, že žádost nepodal pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění.

Nejvyšší správní soud za těchto okolností nepovažuje za nutné se na rámec výše uvedeného vyjadřovat k otázce otcovství (o níž ostatně stále probíhá spor v řízení o správním vyhoštění) a k argumentaci, kterou stěžovatel vztahuje k § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, pouze konstatuje, že případný rozpor vyhoštění stěžovatele s právem na soukromý a rodinný život není v projednávaném případě na místě zkoumat v rámci řízení dle zákona o azylu. Tato otázka bude posouzena v rámci řízení o správním vyhoštění (srov. § 119a zákona o pobytu cizinců).

## V. Shrnutí

Nejvyšší správní soud dospěl k následujícím závěrům. Za prvé, použití § 16 odst. 2 zákona o azylu nevyžaduje existenci pravomocného rozhodnutí o vyhoštění, je pouze třeba, aby byla prokázána existence „hrozícího vyhoštění“, zcela tedy postačuje vydání rozhodnutí o vyhoštění. Za druhé, pokud ustanovení směrnice Evropského společenství jasně a jednoznačně

vyžaduje odklon od stávající judikatury Nejvyššího správního soudu z období před uplynutím lhůty pro transpozici dotčené směrnice, je Nejvyšší správní soud povinen tento judikatorní odklon učinit a není přitom povinen obrátit se na rozšířený senát ve smyslu § 17 s. ř. s. Za třetí, § 16 odst. 2 zákona o azylu vykládaný v souladu s čl. 13 a 18 kvalifikační směrnice a s čl. 23 odst. 4 písm. i) a j) procedurální směrnice vyžaduje pro svou aplikaci třístupňový test: (1) zda hrozí stěžovateli vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny; (2) zda mohl žadatel požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve; a (3) zda je z postupu žadatele patrné, že žádost o mezinárodní ochranu podal „pouze“ s cílem vyhnout se tomuto hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny. Tyto tři podmínky musí být splněny kumulativně; v případě nesplnění byť jedné z nich nelze § 16 odst. 2 zákona o azylu aplikovat.

V projednávaném případě byly splněny všechny tři podmínky pro použití § 16 odst. 2 zákona o azylu. Uplatněné kasační námitky tudíž nejsou důvodné. Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

## VI.

### Rozhodnutí o nákladech řízení

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 15. srpna 2008

JUDr. Ludmila Valentová  
předsedkyně senátu