

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera, Mgr. Davida Hipšera, JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **P. U.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 7. 2008, čj. OAM-456/VL-07-08-2008, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 1. 2010, čj. 63 Az 54/2008 - 20,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Rozhodnutím ze dne 3. 7. 2008, čj. OAM-456/VL-07-08-2008, žalovaný zamítl žádost žalobce o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou 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“).

II.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ostravě, který rozsudkem ze dne 29. 1. 2010, čj. 63 Az 54/2008 - 20, napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud konstatoval, že v daném případě jde o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany dle § 16 odst. 2 zákona o azylu a odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, čj. 5 Azs 24/2008 - 48, vymezující třístupňový test pro aplikaci daného ustanovení. Uvedl, že žádost o mezinárodní ochranu lze posoudit jako zjevně nedůvodnou, pokud ji žadatel podává pouze proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon dřívějšího anebo blížícího 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, hrozí-li mu pronásledování z azylově relevantních důvodů, resp. skutečné nebezpečí vážné újmy pro účely doplňkové ochrany.

Dále krajský soud uvedl, že podle § 16 odst. 2 zákona o azylu se jako zjevně nedůvodná zamítne 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. Vložení slova „pouze“ podle krajského soudu nemění nic na tom, že podání žádosti o mezinárodní ochranu až v případě hrozícího vyhoštění je ve valné většině případů účelové. 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.

Krajský soud uzavřel, že žalovaný opomněl posoudit tvrzené důvody ohledně pronásledování žalobce v zemi původu, byť je žalobce ve správním řízení tvrdil. Krajský soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, čj. 1 Azs 107/2008 - 78, podle kterého zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 2 zákona o azylu nezabývá správní orgán povinností zabývat se otázkou, zda daný žadatel o mezinárodní ochranu nesplňuje podmínky pro udělení doplňkové ochrany. Rozhodnutí žalovaného je tedy nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a to konkrétně pro chybějící posouzení třetího kritéria třístupňového testu vyplývajícího z § 16 odst. 2 zákona o azylu, tj. zda žalobce podal žádost o mezinárodní ochranu pouze s cílem vyhnout se správnímu vyhoštění, a pro nezabývání se otázkou doplňkové ochrany.

III.

Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Stěžovatel namítl, že „rozhodoval plně v souladu s předmětným ustanovením zákona o azylu, tj. s § 16 odst. 2 cit. zákona“. Uvedl, že citované ustanovení bylo do zákona vtěleno jako prostředek k zabránění zneužívání azylové procedury, cílem bylo podle důvodové zprávy „zrychlení řízení v těch případech, kdy je zřejmé, že cizinec nesplňuje podmínky pro poskytnutí mezinárodní ochrany formou azylu“. Předmětné ustanovení je konformní s čl. 23 odst. 4 písm. j) a čl. 28 odst. 2 směrnice Rady 2005/85/ES, o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, která opravňuje členské státy považovat žádost za zjevně nedůvodnou, pokud tak stanoví vnitrostátní předpisy. Soulad právní úpravy zákona o azylu s právem EU byl přitom vysloven i v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, čj. 5 Azs 24/2008 - 48 (č. 1724/2008 Sb. NSS).

Stěžovatel považoval povinnost zkoumat existenci možné hrozící vážné újmy podle § 14a odst. 2 zákona o azylu při zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné za nezákonný požadavek. Zákon ukládá tuto povinnost správnímu orgánu jen v případě postupu podle § 16 odst. 1 písm. e) a f) zákona o azylu. Stěžovateli byla známa nejednotnost relevantní judikatury Nejvyššího správního soudu a v tomto ohledu odkázal na usnesení ze dne 29. 9. 2009, čj. 4 Azs 51/2009 - 65 (www.nssoud.cz).

Dále stěžovatel uvedl, že u cizinců, jejichž žádost o udělení mezinárodní ochrany byla zamítnuta podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, je zásada *non-refoulement* naplněna v rámci posuzování důvodů znemožňujících vycestování podle § 179 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Policie České republiky je totiž podle § 120a zákona o pobytu cizinců povinna vyžádat si v rámci řízení o správním vyhoštění v tomto ohledu závazné stanovisko žalovaného. Od něj se přitom ve svém rozhodnutí nesmí odchýlit. V této souvislosti stěžovatel upozornil, že úprava v § 179 zákona o pobytu cizinců odpovídá úpravě § 14a zákona o azylu.

Toto závazné stanovisko přitom vydává právě stěžovatel, proto by se jednalo o nežádoucí duplicitu, neboť by o stejné věci rozhodoval tentýž orgán dvakrát. Závazné stanovisko není samostatným správním rozhodnutím, ale jde o správní akt, kterým je podmíněno vydání rozhodnutí ve věci samé. Jako takové je přezkoumatelné v rámci odvolacího řízení a jako podklad správního rozhodnutí o vyhoštění podléhá soudnímu přezkumu. Stěžovatel uzavřel, že z žádného pramene práva nevyplývá nutnost dvojího posuzování téže věci, v tomto případě duplicitní zkoumání možnosti udělení doplňkové ochrany v situaci, kdy již byla předmětná otázka tímž orgánem posouzena.

Stěžovatel také konstatoval, že opačný výklad je v rozporu se smyslem a účelem institutu zjevně nedůvodných žádostí, kdy *„výsledkem může být nepodložená likvidace možnosti zamítnout zjevně neopodstatněné žádosti o udělení mezinárodní ochrany v souladu s evropskými směrnici a zákonem o azylu...“*.

Žalobce podle stěžovatele podal žádost o udělení mezinárodní ochrany pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění z České republiky. Stěžovatel proto zamítl jeho žádost jako zjevně nedůvodnou dle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Otázkou doplňkové ochrany se nezabýval, neboť posuzování hrozící vážné újmy je součástí řízení o správním vyhoštění a stěžovatel se k němu vyjádřil ve svém závazném stanovisku ze dne 7. 6. 2008, čj. MV-343-1174/OAM-2008. Pro zrušení rozhodnutí tak nebyl dán žádný zákonný důvod. V odkazu na rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 5 Azs 24/2008 - 48 a čj. 1 Azs 107/2008 - 78 stěžovatel spatřoval nepřipustnou retroaktivitu, neboť správní rozhodnutí bylo vydáno již dne 3. 7. 2008.

Konečně stěžovatel uvedl, že kasační stížnost je v souladu s § 104a s. ř. s. přijatelná, neboť svým významem podstatně přesahuje jeho vlastní zájmy. V posuzované věci se jedná o otázku dosud plně neřešenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Zároveň se kasační stížnost týká právních otázek, které jsou dosavadní rozhodovací praxí řešeny rozdílně, přičemž i Nejvyšší správní soud připustil judikatorní rozkol. V rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 Azs 107/2008 - 78 není obsažen názor na duplicitu posuzování existence hrozící vážné újmy, stejně tak není judikaturou postihnuta existence závazného stanoviska dle § 120a zákona o pobytu cizinců. V případě, kdy cizinec podal žádost o udělení mezinárodní ochrany pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, dle stěžovatele pojmově nepřichází v úvahu zkoumání doplňkové ochrany, neboť existence důvodů dle § 14a zákona o azylu vylučuje řešení případu podle § 16 odst. 2 citovaného zákona.

IV.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti zopakoval důvody, které jej vedly k podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Odmítl přitom, že by žádost podal účelově pouze s cílem vyhnout se vyhoštění.

V.

Jednou z podmínek věcného přezkumu kasační stížnosti je její přijatelnost. Kasační stížnost je v souladu s § 104a s. ř. s. přijatelná, pokud svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Výkladem institutu nepřijatelnosti a demonstrativním výčtem jejích typických kritérií se Nejvyšší správní soud zabýval např. v usnesení ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS, na jehož odůvodnění na tomto místě pro stručnost odkazuje.

V odůvodnění rozsudku ze dne 31. 1. 2007, čj. 2 Azs 21/2006 - 59 (www.nssoud.cz), pak Nejvyšší správní soud připustil, že *„i v případě, kdy je stěžovatelem Ministerstvo vnitra, lze považovat kasační stížnost za přijatelnou, pokud by bylo shledáno zásadní pochybení krajského soudu při výkladu hmotného“*

nebo procesního práva, případně pokud by krajský soud nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu. Přijatelnost by byla konstatována bez ohledu na to, že by takovým pochybením krajský soud zásadně nemohl zasáhnout do hmotně-právního postavení stěžovatele (Ministerstva vnitra). Trval-li by totiž Nejvyšší správní soud striktně na podmínkách uvedených ve výše citovaných usneseních pod bodem 4, odmítal by veškeré kasační stížnosti podávané Ministerstvem vnitra z důvodu postupu krajského soudu v rozporu se zákonem, či ustálenou soudní judikaturou, jako nepřijatelné, neboť by neshledal dopad tohoto pochybení krajského soudu do hmotně-právního postavení Ministerstva vnitra. Takový přístup by dozajista nebyl žádoucí. V zájmu zajištění zákonného spravedlivého a předvídatelného rozhodování soudů je tedy třeba v případě, že krajský soud nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu nebo pokud hrubě pochybil při výkladu hmotného a procesního práva, považovat kasační stížnost podanou Ministerstvem vnitra za přijatelnou. Ostatně respektování právního názoru krajského soudu ministerstvem v dalším řízení jistě může mít dopad i na postavení žadatele o azyl i na aplikaci zákona v obdobných azylových případech.“

Nejvyšší správní soud však v posuzované věci neshledal v postupu krajského soudu pochybení, tím méně pak pochybení zásadní. Ustálená a vnitřně jednotná judikatura Nejvyššího správního soudu poskytuje dostatečná vodítka pro posouzení věci. Tvrzení stěžovatele, že se kasační stížnost dotýká otázek, jež jsou dosavadní rozhodovací praxí řešeny rozdílně, není opodstatněné. V odůvodnění rozsudku čj. 1 Azs 107/2008 - 78 Nejvyšší správní soud jednoznačně vyjádřil právní názor, že „ani naplnění těchto tří podmínek [odmítnutí žádosti o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodné dle § 16 odst. 2 zákona o azylu] *nemůže správní orgán zbavit povinnosti zabývat se tím, zda žadateli nebrozí při návratu do země původu závažná újma ve smyslu § 14a odst. 2 zákona o azylu. Jinými slovy i v případě zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 2 zákona o azylu je správní orgán povinen se v odůvodnění přesvědčivě vypořádat s otázkou možného udělení doplňkové ochrany. Nepostačí totiž pouhé zdůvodnění toho, že byly splněny podmínky § 16 odst. 2 zákona o azylu – jestliže byla žádost o mezinárodní ochranu zamítnuta jako zjevně nedůvodná, nedošlo ve smyslu § 28 odst. 2 zákona o azylu k udělení ani jedné z forem mezinárodní ochrany. Podle téhož ustanovení má v tomto případě správní orgán povinnost své rozhodnutí zdůvodnit ve vztahu k oběma formám ochrany: zatímco však odůvodnění ve vztahu k neudělení azylu postrádá smysl tam, kde nejsou žádné azylově relevantní důvody tvrzeny, s otázkou doplňkové ochrany má správní orgán povinnost se vypořádat vždy a sám z úřední povinnosti zjistit (ze zpráv o zemi původu a jemu dostupných databázích), zda skutečně žadateli nebrozí závažná újma v případě návratu do země původu.(...) V projednávané věci žalovaný sledal naplnění § 16 odst. 2 zákona o azylu, a proto vydal rozhodnutí o zamítnutí žádosti stěžovatele o mezinárodní ochranu; v odůvodnění tohoto rozhodnutí se však nijak nezabýval otázkou možné závažné újmy, která by mohla stěžovateli brožit v případě návratu do země původu. Z tohoto důvodu je nutné považovat rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Vzhledem k výše uvedeným úvahám, pak Nejvyšší správní soud uzavírá, že jediným možným řešením zabájeného žalobního řízení byl postup krajského soudu podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., na základě kterého měl krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušit pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů.“* V nyní posuzované věci přitom Nejvyšší správní soud neshledal důvodu se od těchto závěrů odchýlit.

Odkázal-li stěžovatel na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2009, čj. 4 Azs 51/2009 - 65, kterým bylo rozhodnuto o přerušení řízení do rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci vedené pod sp. zn. 2 Azs 10/2009, je třeba konstatovat, že právní názor vyslovený ve shora citovaném rozsudku čj. 1 Azs 107/2008 - 78 nebyl nijak modifikován ani usnesením rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 23. 2. 2010, čj. 2 Azs 10/2009 - 61 (www.nssoud). Tímto usnesením totiž byla věc bez dalšího vrácena druhému pětičlennému senátu, neboť nebyly splněny podmínky pro její posouzení rozšířeným senátem. Závěry obsažené v citovaném rozsudku je proto nyní rozhodující senát povinen respektovat.

Namítl-li stěžovatel nepřipustnou retroaktivitu, protože krajský soud odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 5 Azs 24/2008 - 48 a čj. 1 Azs 107/2008 - 78, nemohl mu tento

soud přisvědčit. Odkaz na judikaturu tohoto soudu, byť vydanou až po napadeném rozhodnutí stěžovatele, nevedl k nezákonnosti rozhodnutí krajského soudu.

Stěžovatel nesprávně spatřoval naplnění předpokladů přijatelnosti kasační stížnosti dle § 104a s. ř. s. v tom, že se ve shora označeném rozsudku Nejvyšší správní soud výslovně nezabýval tvrzenou duplicitou posuzování existence hrozící vážné újmy, případně v tom, že judikaturou není postižena existence závazného stanoviska dle § 120a zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud zde odkazuje na právní názor vyslovený v rozsudku ze dne 8. 9. 2010, čj. 6 Azs 15/2010 - 82, www.nssoud.cz. Podle něj posouzení důvodů znemožňujících vycestování v závazném stanovisku v řízení o správním vyhoštění nezbavuje stěžovatele povinnosti zabývat se udělením doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu v řízení o mezinárodní ochraně. Opačný závěr by byl v rozporu s jednotným řízením o azylu a doplňkové ochraně, které Česká republika zavedla ve věcech mezinárodní ochrany

Postup krajského soudu tedy nevykazuje žádné zjevné pochybení. Krajský soud své rozhodnutí správně opřel o právní názory Nejvyššího správního soudu, podle nichž musí stěžovatel respektovat povinnost uloženou mu § 28 odst. 2 zákona o azylu.

Nelze než konstatovat, že stěžovateli nic nebránilo v tom, aby závěry obsažené v kasační stížnosti odpovídající formou zahrnul do odůvodnění napadeného rozhodnutí. Neučinil-li tak, nelze nedostatek odůvodnění rozhodnutí vydaného ve správním řízení zhojit podrobnějším rozbořem učiněným v kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud v posuzované věci žádné důvody přijatelnosti kasační stížnosti neshledal, proto ji jako nepřijatelnou podle § 104a s. ř. s. odmítl.

O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s., podle nějž nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

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

V Brně 19. listopadu 2010

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu