

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Eliška Cihlářové, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. JUDr. Michala Mazance, JUDr. Dagmar Nygrínové, JUDr. Karla Šimky, JUDr. Marie Turkové, a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně: **A. O.**, zastoupená JUDr. Pavlem Ramešem, advokátem se sídlem Bolzanova 1, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 7. 2009 č.j. 62 Az 24/2008 - 25,

t a k t o :

- I. Žádost o poskytnutí mezinárodní ochrany posuzuje správní orgán na základě skutečností, které žadatel uvede či které ve správním řízení jinak vyjdou najevo, a to z hlediska všech zákonných forem této ochrany, které se k těmto skutečnostem vztahují. Zamítnout žádost podle § 16 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, může správní orgán jen tehdy, nepřichází-li v úvahu žádná z takovýchto forem mezinárodní ochrany; tento závěr musí v rozhodnutí odůvodnit.
- II. Věc **se v r a c í** k projednání a rozhodnutí pátému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Jádro sporu a dosavadní postup ve věci

[1] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobkyně jako stěžovatelka domáhá zrušení rozsudku krajského soudu, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 9. 2008, č. j. OAM-635/VL-07-19-2008, jímž byla 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“) zamítnuta žádost stěžovatelky o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodná.

[2] V napadeném rozhodnutí žalovaný uvedl, že z obsahu správního spisu a z výpovědi stěžovatelky je zřejmé, že do řízení o udělení mezinárodní ochrany vstoupila v době platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, a to s cílem legalizovat své další setrvání v České republice a vyhnout se tak důsledkům správního vyhoštění. V daném případě se jedná o třetí žádost stěžovatelky o udělení mezinárodní ochrany. První řízení bylo zahájeno dne 17. 9. 2001 a poté, co bylo pravomocně negativně rozhodnuto o žádosti, stěžovatelka se nadále nelegálně zdržovala na území České republiky. Dne 12. 7. 2008 obdržela stěžovatelka rozhodnutí o správním

vyhoštění na dobu tří let a následně dne 8. 8. 2008 podruhé požádala o udělení mezinárodní ochrany. Řízení o této žádosti bylo dne 1. 9. 2008 zastaveno. Poté stěžovatelka potřetí podala žádost o udělení mezinárodní ochrany. O této žádosti rozhodl žalovaný napadeným správním rozhodnutím, když za této situace shledal důvod pro uplatnění § 16 odst. 2 zákona o azylu.

[3] Stěžovatelka napadla rozhodnutí žalovaného žalobou, v níž namítala, že pochybil, pokud zamítl její žádost o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodnou. Žalovaný měl zvážit udělení humanitárního azylu z důvodu velmi špatného psychického stavu stěžovatelky. Případné vyhoštění by pro ni představovalo velmi stresovou situaci, kterou by vzhledem k trvajícím psychickým onemocněním pravděpodobně neunesla. Stěžovatelka se obává, že v případě svého vyhoštění by podlelehla sebevražedným myšlenkám, kterými již v minulosti trpěla a které ji dvakrát dohnaly k pokusu o sebevraždu. V této souvislosti poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2005, č. j. 2 Azs 290/2004 - 49, www.nssoud.cz, podle něhož lze mezi důvody udělení humanitárního azylu zařadit udělování humanitárního azylu osobám zvláště těžce postiženým či nemocným.

[4] Krajský soud v Ostravě žalobu zamítl. Ve shodě se žalovaným dospěl k závěru, že z postupu stěžovatelky je patrné, že žádost o udělení mezinárodní ochrany podala pouze s cílem vyhnout se správnímu vyhoštění. S poukazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008 - 48, publikovaný pod č. 1724/2008 Sb. NSS) uvedl, že došlo ke kumulativnímu naplnění všech podmínek pro zamítnutí žádosti podle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Ve vztahu k posouzení žádosti podle § 14 zákona o azylu konstatoval, že udělení azylu z humanitárních důvodů je věcí správního uvážení, které bylo v případě stěžovatelky učiněno, ale v rámci něho nebyl zjištěn žádný důvod hodný zvláštního zřetele. Stěžovatelka neuvedla žádné důvody relevantní pro případné udělení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu.

[5] V kasační stížnosti stěžovatelka uvedla, že ji opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Konkrétně namítala, že krajský soud posoudil její situaci tak, že v rozporu se skutkovým stavem konstatoval, že stěžovatelka žádá o udělení mezinárodní ochrany, aby se vyhnula hrozícímu vyhoštění a nevzal v úvahu okolnost, že by při návratu na Ukrajinu byla nucena spáchat sebevraždu. Protože azyl se poskytuje jako mezinárodní ochrana tehdy, kdy vlastní stát není schopen poskytnout odpovídající ochranu, měl krajský soud rozhodnout v souladu s tímto pravidlem a situaci stěžovatelky posoudit jako azylově významnou ve smyslu humanitární ochrany. Stěžovatelka znovu zopakovala, že trpí depresemi, které jsou vyvolány pobytem v zemi původu a v případě návratu hrozí prohloubení jejích depresivních stavů, které mohou reálně vést k sebevraždě. Krajský soud měl rozhodnutí žalovaného zrušit pro nepřezkoumatelnost, pokud se dostatečně nezabýval tím, zda jsou dány podmínky mimořádného zřetele hodné odůvodňující humanitární ochranu stěžovatelky. Žalovaný tak učinil závěr, pro který neměl dostatek důvodů. Protože krajský soud převzal jednostranná zjištění žalovaného, je nepřezkoumatelný i napadený rozsudek. Z uvedeného je tak zřejmé, že napadený rozsudek je nezákonný pro nesprávné právní posouzení, zda důvody uváděné stěžovatelkou jsou podřaditelné pod důvody pro udělení humanitární ochrany.

II.

Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

[6] Pátý pětičlenný senát, který má podle rozvrhu práce rozhodovat o kasační stížnosti, se při předběžném projednání neztotožnil se závěrem krajského soudu, že „udělení azylu z humanitárních důvodů je věcí správního uvážení, které bylo v případě žalobkyně učiněno,

ovšem v rámci něho nebyl zjištěn žádný důvod hodný zvláštního zřetele“. Žalovaný totiž v odůvodnění svého rozhodnutí neuvedl žádné úvahy či závěry, jež by se týkaly případných důvodů pro udělení humanitárního azylu. Nelze proto dovodit, že by provedl správní uvážení podle § 14 zákona o azylu. Krajský soud navíc, dle názoru pátého senátu, překročil rámec soudního přezkumu správního rozhodnutí, neboť zcela nahradil správní uvážení žalovaného vlastní úvahou o tom, že stěžovatelkou uplatněné důvody žádosti o mezinárodní ochranu nelze považovat za relevantní z hlediska § 14 zákona o azylu.

[7] Při předběžném posouzení věci se pátý senát zabýval tím, zda měl žalovaný povinnost posuzovat i v řízení podle § 16 odst. 2 zákona o azylu tvrzené důvody pro udělení humanitárního azylu dle § 14 zákona o azylu a své závěry k této otázce řádně odůvodnit a zda tyto závěry následně podléhají soudnímu přezkoumání ve správním soudnictví.

[8] Podle názoru pátého senátu může být jako zjevně nedůvodná zamítnuta podle § 16 odst. 1 a 2 zákona o azylu pouze taková žádost o udělení mezinárodní ochrany, která je zjevně nedůvodná z hlediska všech forem mezinárodní ochrany, tj. z hlediska § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona o azylu. Správní orgán je proto povinen i v rozhodnutí podle § 16 zákona o azylu uvést, proč je žádost zjevně nedůvodná z hlediska všech zákonem vymezených forem mezinárodní ochrany. Tyto závěry správního orgánu následně podléhají kognici správních soudů. Pokud žadatel uvede či ve správním řízení vyjdou najevo skutečnosti, pro něž nelze považovat žádost z hlediska byť jen jedné z forem mezinárodní ochrany za zjevně nedůvodnou a které vyžadují hlubší posouzení či doplnění podkladů pro rozhodnutí, posoudí správní orgán tuto žádost v rámci řízení, jež zpravidla končí rozhodnutím o udělení, resp. neudělení, jednotlivých forem mezinárodní ochrany.

[9] Pátý senát se tak hodlá ve svých závěrech odchýlit od právního názoru, který vyslovil dříve Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 125, ze dne 10. 2. 2004, č. j. 4 Azs 35/2003 - 71, a v dalších na tyto judikáty navazujících rozhodnutích. Protože není oprávněn učinit judikatorní odklon, aniž by se obrátil na rozšířený senát, neboť předmětná věc se týká humanitárního azylu, který není upraven unijním právem, a navíc se právní názor, od něhož se pátý senát hodlá odchýlit, objevuje i v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu vydaných po uplynutí lhůt pro transpozici azylových směrnic Evropské unie, postoupil věc rozšířenému senátu.

III.

Pravomoc rozšířeného senátu k rozhodnutí

[10] Rozšířený senát v první řadě zkoumal, zda má pravomoc ve věci rozhodovat Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. platí, že dospěje-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.

[11] Rozšířený senát v dané věci konstatuje, že podmínka odlišnosti právních názorů je naplněna, neboť stávající judikatura je vskutku v rozporu s názorem, který chce zaujmout pátý senát.

[12] Institutem zamítnutí žádosti pro zjevnou nedůvodnost podle § 16 zákona o azylu se Nejvyšší správní soud poprvé detailněji zabýval v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publikovaném pod č. 244/2004 Sb.NSS, v němž uvedl, že „*Zákon o azylu v ustanovení § 16 obsahuje jednak případy, kdy ke 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 vážit (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, brožba vyhoštění či vydání ke trestnímu stíhání). Přes rozdílnost obou kategorií zjevné nedůvodnosti (z hlediska nezbytnosti hodnocení žadatelem uváděných důvodů) při naplnění podmínek kteréhokoliv důvodu a dodržení zákonné lhůty pro rozhodnutí správní orgán rozhodne o zamítnutí žádosti, a tím 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. (...)“

[13] Na tento judikát pak navázal rozsudek ze dne 10. 2. 2004, č. j. 4 Azs 35/2003 - 74, v němž byly vysloveny tyto právní závěry: „(...) v posuzované věci správní orgán vycházel v rozhodnutí z ustanovení § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu, (...) Uvedené posouzení ve svých důsledcích znamená, že neprobíhal proces dokazování o tom, zda byly splněny podmínky ustanovení § 12 zákona o azylu. Jestliže se správní orgán nezabýval meritorně posouzením toho, zda byla či nebyla naplněna skutková podstata ustanovení § 12 zákona o azylu, pak se nemusel zabývat ani splněním podmínek ustanovení § 14 zákona o azylu, tj. podmínkami udělení azylu z humanitárních důvodů. Neprovádí-li tedy správní orgán dokazování o přítomnosti důvodů azylu ve smyslu § 12 zákona o azylu, neboť vychází z toho, že stěžovatel newedl skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 [§ 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu], pak je jeho výrok ve vztahu k ustanovení § 14 zákona o azylu v posuzované věci výrokem, který nemá oporu v platné právní úpravě. (...) Jak již však bylo výše uvedeno, v posuzované věci bylo provedeno tzv. zkrácené řízení, a to z důvodů zjevně nedůvodné žádosti, aniž by v tomto řízení důvody uvedené v § 12 byly zjišťovány. Jestliže důvody pro udělení azylu podle § 12 nebyly zjišťovány (nemohly být tudíž ani zjištěny) nepřichází v úvahu výrok o udělení azylu z humanitárních důvodů podle § 14 zákona o azylu. (...) [Z]e žaloby [je] možno dovodit, že se žalobce dovolává udělení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu, což ovšem předpokládá rozhodnutí správního orgánu podle § 12 zákona o azylu, nikoliv postup podle § 16 odst. 1 písm. g) tohoto zákona.“

[14] K této otázce se Nejvyšší správní soud vyjádřil také v rozsudku ze dne 2. 3. 2005, č. j. 3 Azs 77/2004 - 86, www.nssoud.cz, tak, že žadatel se zjevně nedůvodnou žádostí o udělení azylu může dovolat humanitárních důvodů, popř. správní orgán je může shledat sám v rámci zkráceného řízení. Nejvyšší správní soud zde, obdobně jako ve věci sp. zn. 4 Azs 35/2003, konstatoval, že v takovém případě není místo pro zamítnutí žádosti pro zjevnou nedůvodnost podle § 16 zákona o azylu s tím, že správní orgán má v takovém případě vydat pouze kladný výrok o udělení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu.

[15] Tento právní názor zastával ve svých rozhodnutích Nejvyšší správní soud i v následujících letech, tj. po datu 31. 8. 2005, kdy došlo ke změně zákona o azylu. Teprve v rozsudcích ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008 - 48, publikovaný pod č. 1724/2008 Sb. NSS a ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78, www.nssoud.cz, doznal změny, ale pouze ve vztahu k § 12 a § 14a zákona o azylu. V prvním z citovaných rozsudků, v němž bylo také zdůvodněno, proč bylo v daném případě možné odklonit se od stávající judikatury bez toho, aby věc musela být předložena rozšířenému senátu, Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že „[u]stanovení § 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 brožícímu vyhoštění, vydání nebo předání ke trestnímu stíhání do ciziny, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve, a pokud žadatel neprokáže opak. 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 žadatelí brozí 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 brozícímu vyhoštění. Použití ustanovení § 16 odst. 2 zákona o azylu tudíž vyžaduje třístupňový test: (1) zda brozí 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 brozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny. Tyto tři podmínky musí být splněny kumulativně; v případě nesplnění být jedné z nich nelze § 16 odst. 2 zákona o azylu aplikovat.“

[16] Původní výklad § 16 zákona o azylu však nebyl dosud překonán, pokud jde o otázku, zda je nutné posuzovat zjevnou nedůvodnost žádosti o mezinárodní ochranu i z hlediska možného udělení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu.

[17] Podstatné je, že judikatura navazující na citované rozsudky Nejvyššího správního soudu ve věcech sp. zn. 2 Azs 47/2003, 4 Azs 35/2003 a 3 Azs 77/2004, z nich vyvodila důsledky, které patrně ani nebyly původně zamýšleny. Podle této judikatury je správní orgán zbaven povinnosti odůvodnit v rozhodnutích vydaných podle § 16 odst. 1 či 2 zákona o azylu, proč je žádost o udělení mezinárodní ochrany zjevně nedůvodná z hlediska všech forem mezinárodní ochrany a staví tak tuto otázku rovněž mimo dosah přezkumu správních soudů. Např. v rozsudku ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 Azs 293/2005 - 60, dostupný na www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud konstatoval: „Z dosavadní judikatury zdejšího soudu rovněž vyplývá, že zamítnutí žádosti o udělení azylu podle ustanovení § 16 odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb. pojmově vylučuje možnost rozhodovat o přiznání humanitárního azylu podle ustanovení § 14 stejného zákona (...) tak, jak požaduje stěžovatelka.“ (dále srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2006, č. j. 4 Azs 182/2005 - 60, a usnesení ze dne 30. 5. 2008, č. j. 7 Azs 29/2008 - 49, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 2 Azs 85/2007 - 57, ze dne 26. 3. 2009, č. j. 8 Azs 51/2008 - 46, ze dne 18. 11. 2009, č. j. 3 Azs 42/2009 - 75 a ze dne 10. 12. 2009, č. j. 6 Azs 71/2009 - 90; všechny dostupné na www.nssoud.cz).

[18] Chce-li se pátý senát odchýlit v této otázce od stávající konstantní judikatury, může tak učinit pouze na základě rozhodnutí rozšířeného senátu. Protože tato právní otázka má význam pro rozhodnutí ve věci pátého senátu, je dána pravomoc rozšířeného senátu k rozhodování.

IV.

Posouzení věci rozšířeným senátem

[19] Rozšířený senát se ztotožňuje se závěrem obsaženým v citovaném rozsudku ze dne 10. 2. 2004, č.j. 4 Azs 35/2003 - 71, že jsou-li zde relevantní důvody pro případné udělení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu, nelze žádost zamítnout jako zjevně nedůvodnou podle § 16 zákona o azylu. Odlišně však chápe samotnou podstatu institutu zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné podle § 16 zákona o azylu. Podle citovaného rozsudku a na něj navazující judikatury jde vlastně o procesní rozhodnutí, jímž se řízení o žádosti končí, aniž by byla žádost z hlediska možných důvodů pro udělení jednotlivých forem mezinárodní ochrany meritorně posouzena. Ve shodě s argumentací vyjádřenou v citovaném rozsudku ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008 - 48, je podle názoru rozšířeného senátu rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany podle § 16 zákona o azylu rozhodnutím hmotněprávním, což je dáno právě tím, že je tímto rozhodnutím žádost z hlediska hmotněprávních ustanovení § 12 až § 14b zákona o azylu, tj. z hlediska všech zákonných forem mezinárodní ochrany, posouzena jako zjevně

nedůvodná, a že tedy zjevně nejsou splněny podmínky pro udělení azylu ani doplňkové ochrany ze žádného ze zákonem vymezených důvodů.

[20] Rozhodnutí podle § 16 zákona o azylu tedy nelze chápat jako odmítnutí správního orgánu zabývat se žádostí meritorně. Tomuto účelu slouží institut zastavení řízení podle § 25 zákona o azylu, a to mimo jiné pro nepřipustnost žádosti upravené nyní v § 10a zákona o azylu. Cílem § 16 zákona o azylu je pouze urychlení řízení o žádostech těch žadatelů o udělení mezinárodní ochrany, kteří nesplňují žádný z důvodů pro udělení mezinárodní ochrany. Tuto skutečnost ostatně odráží i důvodová zpráva k návrhu zákona o azylu, která v pasáži vztahující se k § 16 uvádí, že „[n]ávrh tím sleduje evropský trend eliminovat náklady spojené s pobytem např. žadatelů, kteří o udělení azylu žádají toliko z ekonomických důvodů zrychlením azylového řízení“. Účelem je tudíž uplatnění principu procesní ekonomie a snížení celkových nákladů souvisejících s řízením o žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Jedná se však pouze o procesní odchylku od standardního řízení ve věci mezinárodní ochrany, která nic nemění na tom, že i toto zrychlené řízení končí meritorním rozhodnutím. Byť je § 16 zákona o azylu poněkud nesystematicky uveden společně s § 15 a § 15a zákona o azylu v části nadepsané rubrikou „*Důvody vylučující udělení mezinárodní ochrany*“, nelze toto ustanovení chápat jako vyluku z mezinárodní ochrany, které brání věcnému posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Ustanovení § 16 zákona o azylu upravuje pouze podmínky, za nichž může správní orgán rozhodnout o žádosti v tzv. „zrychleném“ řízení, tedy v souladu s § 16 odst. 3 zákona o azylu ve lhůtě 30 dnů, přičemž není povinen provádět obsáhlé dokazování k důvodům uváděným v žádosti o udělení mezinárodní ochrany. To platí ale pouze tehdy, jedná-li se skutečně o zjevně nedůvodnou žádost z hlediska všech forem mezinárodní ochrany. Pokud tedy např. žadatel o udělení mezinárodní ochrany neuvádí relevantní důvody pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu ani doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu [§ 16 odst. 1 písm. f) zákona o azylu] a navíc podal žádost o udělení mezinárodní ochrany teprve poté, co mu bylo uděleno správní vyhoštění [§ 16 odst. 2 zákona o azylu], nelze bez dalšího vyslovit závěr, že na jeho straně nemohou být, např. vzhledem k jeho zdravotnímu stavu, dány důvody pro udělení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu a že se jedná i z pohledu tohoto ustanovení o zjevně nedůvodnou žádost.

[21] V dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu je zastáván názor, že v případě zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné podle § 16 zákona o azylu nelze posuzovat žádost z hlediska humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu. Tento závěr se opírá především o znění § 14 zákona o azylu, podle kterého lze v případě hodném zvláštního zřetele udělit azyl z humanitárního důvodu, „*jestliže v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebude zjištěn důvod pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12*“. Obdobný závěr lze z judikatury dovodit i ve vztahu k § 13 a § 14b zákona o azylu (rozsudek ze dne 15. 9. 2005, č. j. 7 Azs 138/2005 - 68, www.nssoud.cz). K § 14b zákona o azylu sice judikatura prozatím chybí, nicméně vzhledem k obdobné dikci tohoto ustanovení a § 13 zákona o azylu lze i zde dospět k závěru, že by podle současného výkladu § 16 zákona o azylu nebylo při zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné možné posuzovat tuto žádost z hlediska naplnění podmínek k udělení doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny.

[22] Stávající judikatura je tak v podstatě postavena na nevyvratitelné domněnce, že v případě uplatnění jakéhokoli důvodu pro postup dle § 16 odst. 1 písm. a) až h) či § 16 odst. 2 zákona o azylu žadatel nenaplnuje podmínky ani pro udělení mezinárodní ochrany podle § 13, § 14 a § 14b zákona o azylu. Takový závěr však v řadě případů nemusí být správný, neboť důvody pro udělení azylu z humanitárních důvodů, zejména důvody zdravotní, jakož i důvody pro udělení azylu či doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny, jsou velmi často zcela nezávislé na případných důvodech pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12 zákona o azylu a doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu. I žádost zjevně nedůvodná z hlediska

těchto forem mezinárodní ochrany může zakládat důvody pro udělení humanitárního azylu nebo azylu či doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny. Paradoxně tak může nastat situace, kdy žadatel, který splňuje podmínky podle § 14, § 13 či § 14b zákona o azylu, nemusí být mezinárodní ochrana udělena, a navíc není jeho žádost z těchto hledisek správním orgánem vůbec posuzována, a nepodléhá tudíž ani následnému přezkoumání soudem.

[23] Zjevnou nedůvodnost žádosti o udělení mezinárodní ochrany je však nutno posuzovat z hlediska všech forem mezinárodní ochrany upravených zákonem o azylu. Žádost o udělení mezinárodní ochrany lze tedy zamítnout podle § 16 zákona o azylu pouze tehdy, je-li skutečně zjevně nedůvodná nejen z hlediska § 12 a § 14a zákona o azylu, ale i z hlediska § 13, § 14 a § 14b zákona o azylu. Tomu nebrání ani dikce § 14 zákona o azylu. I v případě rozhodnutí podle § 16 zákona o azylu totiž, jak již bylo řečeno, musely být v předchozím řízení nutně zvažovány případné důvody pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu. Pokud nebyly shledány, tedy žádost byla vyhodnocena z hlediska tohoto ustanovení jako zjevně nedůvodná, je třeba se dále zabývat tím, zda zde nejsou relevantní důvody podle § 14 zákona o azylu. Obdobné závěry platí i pro azyl a doplňkovou ochranu za účelem sloučení rodiny podle § 13 a § 14b zákona o azylu.

[24] S těmito závěry koresponduje i názor doktríny. Komentář k zákonu o azylu hodnotí dosavadní vývoj rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu k § 16 zákona o azylu obdobně. „Vjše uvedená judikatura NSS však stojí na bezmezné víře ve správnou aplikaci § 13 AZ (azylu za účelem sloučení rodiny), § 14 AZ (humanitárního azylu) a § 14b AZ (doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny) ze strany MV. Judikatura NSS totiž na jedné straně (nepochybně správně) říká, že žádost žadatele, který splňuje podmínky pro udělení jedné z forem ochrany zakotvené v § 14 AZ (resp. § 13 a § 14b AZ), nesmí být zamítnuta jako zjevně nedůvodná. Na druhé straně tato judikatura konstatuje, že pokud je žádost žadatele o udělení mezinárodní ochrany zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 AZ, nelze zkoumat, zdali žadatel splnil důvody pro udělení humanitárního azylu podle § 14 AZ (resp. azylu podle § 13 AZ a doplňkové ochrany podle § 14b AZ). (...) Ačkoli totiž žadatel namítá, že splňuje podmínky pro udělení humanitárního azylu podle § 14 AZ (...), při aplikaci § 16 AZ tyto námitky uplatnit nemůže, a tudíž jeho žádost o udělení mezinárodní ochrany končí nezdarem bez ohledu na to, zda podmínky pro udělení humanitárního azylu podle § 14 AZ splňoval či nikoliv (analogicky by se podle stávající judikatury postupovalo i u § 13 a § 14b AZ). Řešení tohoto problému je dvojí. Buď bude „žádost o udělení mezinárodní ochrany“ pro účely § 16 AZ vykládána úzce, tj. výhradně jako žádost o udělení mezinárodní ochrany ve formě azylu podle § 12 AZ a ve formě doplňkové ochrany podle § 14a AZ. V takovém případě bude rozhodnutí při zamítnutí takto vnímané žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné podle § 16 AZ vedle tohoto výroku o zjevně nedůvodnosti muset obsahovat rovněž samostatné výroky o neudělení azylu za účelem sloučení rodiny podle § 13 AZ, o neudělení humanitárního azylu podle § 14 AZ a o neudělení doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny podle § 14b AZ. Takové řešení je však krajně problematické z hlediska systematiky AZ. Druhá možnost spočívá v tom, že NSS přijmou námitky proti neudělení azylu za účelem sloučení rodiny podle § 13 AZ, o neudělení humanitárního azylu podle § 14 AZ a o neudělení doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny podle § 14b AZ i v žalobě (resp. v kasační stížnosti) proti rozhodnutí MV, kterým byla žádost zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 AZ. Jinak řečeno, „žádost o udělení mezinárodní ochrany“ bude v souladu se systematikou AZ vykládána jako žádost o udělení všech forem mezinárodní ochrany zakotvených v § 12 až 14b AZ a taková žádost bude moci být zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 AZ pouze tehdy, pokud je zjevně nedůvodná ohledně všech forem mezinárodní ochrany zakotvených v § 12 až 14b AZ. Takový výklad je podle nás jediný správný, byť humanitární azyl nemá oporu ani v ŽU1951 (v Ženevské úmluvě – pozn. NSS) (a zatím) ani v komunitárním právu. U azylu za účelem sloučení rodiny a u doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny navíc komunitární právo vyžaduje udělení jistých práv (být ne nezbytně udělení azylu).“ (Kosař, D., Molek, P., Honusková, V., Jurman, M., Lupačová, H.: Zákon o azylu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 260-261)

[25] Rozšířený senát proto uzavřel, že žádost o poskytnutí mezinárodní ochrany posuzuje správní orgán na základě skutečností, které žadatel uvede či které ve správním řízení jinak vyjdou najevo, a to z hlediska všech zákonných forem této ochrany, které se k těmto skutečnostem vztahují. Zamítnout žádost podle § 16 zákona o azylu může správní orgán jen tehdy, nepřichází-li v úvahu žádná z takovýchto forem mezinárodní ochrany; tento závěr musí v rozhodnutí odůvodnit.

IV.

Závěr

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

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. ledna 2011

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu