

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Davida Uhlíře, soudkyně zpravodajky Kateřiny Šimáčkové a soudce Tomáše Lichovníka o ústavní stížnosti stěžovatele **T. I.**, t. č. ve vazební věznici, zastoupeného Mgr. Petrem Rudlovčákem, advokátem, se sídlem Revoluční 8, Praha 1, proti rozhodnutí Ministerstva vnitra České republiky, Odboru azylové a migrační politiky č. j. OAM-273/LE-LE05-2012 ze dne 28. 4. 2014, rozsudku Krajského soudu v Praze č. j. 45 Az 30/2014-57 ze dne 24. 8. 2015 a rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 10 Azs 194/2015-32 ze dne 26. 11. 2015, za účasti Nejvyššího správního soudu, Krajského soudu v Praze a Ministerstva vnitra jako účastníků řízení takto:

- I. Ústavní stížnost se zamítá.**
- II. Návrh na odklad vykonatelnosti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 10 Azs 194/2015-32 ze dne 26. 11. 2015 se odmítá.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Předchozí průběh řízení a vymezení věci

1. Ústavní stížností stěžovatel napadl v záhlaví tohoto nálezu uvedená rozhodnutí, kterými byla zamítnuta jeho žádost o azyl, a navrhl jejich zrušení zejména pro rozpor se svými ústavně zaručenými právy na život, ochranu před mučením a jiným špatným zacházením, práva na azyl a práva na soudní ochranu. Přitom odkázal na čl. 6, čl. 7 odst. 1, čl. 36 a čl. 43 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

A. Kontext situace stěžovatele

2. Stěžovatel je státní občan Ruské federace, původem z Dagestánu. Pobývá na území EU s menšími přestávkami od roku 2003. V Německu dvakrát neúspěšně žádal o udělení mezinárodní ochrany (v roce 2003 a 2011).

3. Dne 21. 7. 2011 byl v Německu zatčen a předán na základě evropského zatýkacího rozkazu do České republiky. Zde byl pravomocně odsouzen pro trestný čin účasti na organizované zločinecké skupině (§ 361 trestního zákoníku) ve spojení s § 348 odst. 1 alinea 2 a odst. 3 písm. a) trestního zákoníku (padělání a pozměnění veřejné listiny). Těchto trestných činů se dopustil tím, že v rámci organizované skupiny se podílel na objednávání, výrobě a další distribuci padělaných nebo pozměněných osobních dokladů.

4. Dne 15. 11. 2011 Generální prokuratura Ruské federace požádala Českou republiku o vydání stěžovatele do Ruska. Městský soud v Praze i Vrchní soud v Praze konstatoval přípustnost vydání stěžovatele. Tato rozhodnutí byla předmětem ústavní

stížnosti stěžovatele, která byla Ústavním soudem odmítnuta jako zjevně neopodstatněná (usnesení sp. zn. IV. ÚS 2746/13 ze dne 15. 1. 2014). V tomto rozhodnutí Ústavní soud uvedl, že obecné soudy se řádně vypořádaly se všemi relevantními námitkami stěžovatele ohledně jeho vydání. Poukázal zejména na rozhodnutí vrchního soudu, se kterým se ztotožnil.

5. Podle vrchního soudu z vyhodnocení osobních poměrů stěžovatele důvodná obava z porušování práva na spravedlivý proces nebo zákazu mučení v Rusku nevyplývá. Ohledně jeho obav z pronásledování pro náboženskou víru vrchní soud konstatoval, že stěžovatel nijak nenamítal, že by se ve veřejném životě jakkoli exponoval a staví se do role anonymního věřícího občana, který na sebe nijak neupozorňuje a vůči němuž není tedy důvod z tohoto hlediska zasahovat. Vrchní soud dále uvedl, že ve vztahu ke stěžovateli nezjistil žádné okolnosti, které by mohly důvodně připouštět závěr, že by měl být v Rusku stíhán nikoli pro násilný, majetkově motivovaný trestný čin, ale ve skutečnosti z politických či jiných nepřijatelných důvodů. Pokud stěžovatel poukazuje na řadu případů osob, které byly v Ruské federaci ze strany státní moci vystaveny mučení či nelidskému zacházení, Vrchní soud k tomu dodal, že z tvrzení stěžovatele nevyplývají konkrétní indicie nasvědčující, že by tomu tak mělo být i v jeho případě.

6. Ministr spravedlnosti dosud nedal souhlas k vydání stěžovatele ve smyslu § 97 zákona č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, neboť vyčkává skončení řízení o mezinárodní ochraně stěžovatele.

B. Řízení o mezinárodní ochraně

7. Stěžovatel podal dne 12. 12. 2012 žádost o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky. V tomto řízení byl stěžovatel od počátku zastoupen advokátem. V rámci vyřizování žádosti byly se stěžovatelem učiněny dva pohovory, v nichž sdělil následující. Z Ruska původně v roce 2003 odjel kvůli nebezpečí, které mu hrozilo od povstalců z důvodu, že sloužil v ruské armádě, s kterou se v roce 2000 podílel na bojových operacích v Čečensku, a těmito lidem v Dagestánu vyhrožovaly. V roce 2010 se poté krátce navrátil do Dagestánu, neboť mu tam zemřela matka. Rusko však opět musel opustit, neboť mu vyhrožovali místní policisté, že ho zabijí, protože měli podezření, že finančně pomáhá teroristickým skupinám v regionu. Jeho kamarádi, u kterých měly ruské bezpečnostní síly stejné podezření, již byli zabiti.

8. Napadeným rozhodnutím ministerstvo vnitra rozhodlo, že stěžovateli se azyl neuděluje a doplňkovou ochranu udělit nelze. Podle ministerstva stěžovatel neuvedl žádné skutečnosti, na základě kterých by bylo možno učinit závěr, že je v Rusku pronásledován způsobem relevantním z pohledu azylového zákona. Stěžovatel nevyvíjel žádnou politickou činnost, která by mohla být důvodem pronásledování pro uplatňování politických práv či z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů. Uváděl pouze, že mu hrozí nebezpečí z důvodu domnělé podpory teroristických skupin a služby v ruské armádě.

9. Případný postih za domnělou podporu teroristických skupin není podle ministerstva pronásledováním ve smyslu zákona o azylu. Takové jednání by navíc bylo v rozporu se zásadami a cíli OSN a osoba, která by se takové činnosti dopouštěla, by byla vyloučena z možnosti udělení mezinárodní ochrany v jakékoliv podobě. Ani mylné obvinění z takové činnosti není azylově relevantním pronásledováním, neboť nebylo zjištěno, že by se tak stalo z důvodů předpokládaných v § 12 zákona o azylu.

10. Pokud stěžovateli hrozí nebezpečí ze strany čečenských povstalců a teroristických skupin má podle ministerstva možnost získat ochranu od ruských státních orgánů. O takovou ochranu nepožádal a nelze ani usoudit, že by taková ochrana byla nedostatečná.

11. Pokud jde o námitku, že trestní stíhání stěžovatele v Rusku je vykonstruované, tak ministerstvo uvedlo, že jde o nepodložené spekulace. Stěžovatel ani nepatří k žádné skupině, které by vykonstruované obvinění skutečně hrozilo, neboť nepatří mezi aktivní odpůrce a kritiky současného režimu v Rusku.

12. Ministerstvo neshledalo ani důvod k udělení humanitárního azylu. O udělení doplňkové ochrany podrobně neuvažovalo, neboť shledalo, že tato je u stěžovatele vyloučena z důvodu, že byl pravomocně odsouzen za zvlášť závažný zločin [§ 15a odst. 1 písm. b) zákona o azylu].

13. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel správní žalobu, ve které zopakoval důvody pro udělení azylu ze správního řízení. U jednání před Krajským soudem v Praze stěžovatel vedle opakování předchozích azylových důvodů uvedl, že on sám i jeho rodina byla vždy zastáncem nezávislosti Kavkazu. Z tohoto důvodu byla jeho rodina vždy pronásledována. V 90. letech 20. století jeho otec i on sám organizoval pomoc čečenským uprchlíkům v době válek s Ruskem. Při pobytu v Německu se seznámil s dalšími lidmi, kteří usilovali o nezávislost Dagestánu. Aktivně se zapojil do agitační činnosti za tímto účelem a podporoval osoby v Rusku vězněné z důvodu snahy o nezávislost Dagestánu a jejich rodiny. Dále stěžovatel uvedl, že vyznává jiný druh islámu, než je oficiální proud v Dagestánu, za což je také pronásledován.

14. Krajský soud napadeným rozsudkem žalobu zamítl. Podle soudu se ministerstvo namítanými azylovými důvody zabývalo podrobně a jeho závěry jsou plně přezkoumatelné a správné. Soud dodal, že potírání podpory teroristických skupin nelze považovat za pronásledování ve smyslu § 12 zákona o azylu. Soud se ztotožnil i s tím, že ministerstvo blíže nezkontrolovalo podmínky v ruských věznicích a detailně nehodnotilo další důkazy týkající se možné hrozby pro život a zdraví stěžovatele v Rusku, neboť to by mohlo zakládat pouze nárok na udělení doplňkové ochrany, která však byla u stěžovatele vyloučena. Tyto okolnosti navíc nejsou v příčinné souvislosti s žádným z taxativně uvedených důvodů pronásledování v § 12 zákona o azylu. Z těchto důvodů soud také pro nadbytečnost neprovedl další důkazy, které podle stěžovatele dokládají nebezpečí nelidského zacházení v Rusku a hrozby pro jeho život.

15. Krajský soud dále poznamenal, že stěžovatel rozšířil azylové důvody u ústního jednání oproti tomu, co uváděl před ministerstvem. Konkrétně nově zmínil svou údajnou politickou činnost týkající se samostatnosti Dagestánu a údajné pronásledování za odlišný způsob vyznávání islámu. Krajský soud se tedy především zabýval tím, zda může tyto nové skutečnosti vzít při svém rozhodování v potaz. Rozhodl o přímé účinnosti čl. 46 odst. 3 Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „Směrnice“), podle něž členské státy zajistí, aby účinný opravný prostředek v azylovém řízení obsahoval úplné a ex nunc posouzení jak skutkové, tak právní stránky, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany, a to alespoň v řízeních o opravném prostředku u soudu prvního stupně. Toto ustanovení však vyložil tak, že nebrání aplikaci § 75 odst. 1 soudního řádu správního, podle kterého soud při svém rozhodování vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. I za aplikace tohoto ustanovení Směrnice platí, že lze vznášet před správním soudem pouze takové nové skutečnosti, které žadatel o mezinárodní ochranu nemohl bez vlastního zavinění uvést již v řízení před správním orgánem. Tento závěr krajský soud opřel o požadavek, aby se hlavní těžiště

rozhodování o mezinárodní ochraně nacházelo na prvním stupni čili před ministerstvem, což podle soudu plyne i z preambule Směrnice. Krajský soud tedy uzavřel, že nové skutečnosti vznesené stěžovatelem na jednání před soudem nemůže vzít v potaz.

16. Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku zamítl kasační stížnost stěžovatele. Podle něj není třeba rozhodnout o tom, zda Směrnice byla přímo účinná i na daný případ, neboť i kdyby tomu tak nebylo, tak se standardně uplatní § 75 odst. 1 soudního řádu správního. Nejvyšší správní soud se nicméně ztotožnil i s výkladem čl. 46 odst. 3 Směrnice provedeným krajským soudem. Podle Nejvyššího správního soudu skutečnosti uvedené stěžovatelem při jednání před krajským soudem jsou zcela odlišné od pronásledování popsaného stěžovatelem ve správním řízení. Přitom stěžovatel tato tvrzení bez pochybností mohl uvést již v řízení před ministerstvem, neboť se jedná o skutečnosti, které nenastaly až v průběhu správního řízení, a musely být stěžovateli při podání žádosti o mezinárodní ochranu známy. Neuvedl-li stěžovatel v řízení před správním orgánem posuzujícím jeho žádost všechny relevantní skutečnosti, neumožnil mu je kvalifikovaně posoudit a učinit součástí rozhodnutí, musí nést riziko v podobě zamítavého rozhodnutí. Povinnost určenou čl. 46 odst. 3 Směrnice nelze podle Nejvyššího správního soudu chápat jako podporu bezdůvodného roztržštění vyličení skutkového příběhu žadatele o mezinárodní ochranu v různých fázích řízení, včetně přezkumného soudního řízení. Jedná se o opatření, které má zamezit nesprávnému posouzení situace žadatelů ve světle aktuálních poměrů a závažných změn situace v zemi jejich původu či jejich osobních poměrů. Nejvyšší správní soud tedy uzavřel, že i za přímé aplikace čl. 46 odst. 3 Směrnice ve vztahu k možnosti uplatňovat nové skutečnosti platí, že lze vznášet pouze takové, které žadatel o mezinárodní ochranu nemohl uvést již v řízení před správním orgánem bez vlastního zavinění.

II. Argumentace stran

17. Stěžovatel v ústavní stížnosti namítá, že v případě neudělení mezinárodní ochrany a jeho extradice do Ruska mu skutečně hrozí nebezpečí pro jeho život a zdraví, v podobě mučení a nelidského zacházení a porušení práva na spravedlivý proces. Podle stěžovatele orgány, které rozhodovaly o jeho žádosti o azyl, žádnou reálnou snahu o ověření této obavy nevyvinuly a odmítly provést důkazy prokazující její reálnost a některé důkazy ignorovaly a nevypořádaly se s nimi. Důvodnost jeho obav spočívá v tom, že ruské bezpečnostní složky se domnívají, že má vztah k teroristům. Jeho přátelé, o nichž existovalo shodné podezření, již byli uneseni a zabiti.

18. Podle stěžovatele krajský soud a Nejvyšší správní soud zásadně pochybily zejména v tom, že odmítly posoudit jeho důvody pro udělení azylu s odkazem na skutečnost, že je nesdělil již ve fázi řízení před Ministerstvem vnitra. Podle něj výklad čl. 46 odst. 3 Směrnice je přesně opačný a krajský soud byl nucen přezkoumat i nově vznesené důvody pro udělení azylu. V případě rozporu mezi preambulí a jednotlivými ustanoveními směrnice je nutno aplikovat závazná ustanovení směrnice. V tomto kontextu stěžovatel rovněž žádá Ústavní soud o předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské Unie.

19. Stěžovatel dodává, že obvinění vůči jeho osobě ze strany ruských orgánů činných v trestním řízení jsou vykonstruovaná a nemohou sloužit jako podklad pro jeho vydání do Ruska.

20. Stěžovatel také požádal o odložení vykonatelnosti napadeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

21. Ministerstvo vnitra navrhlo ústavní stížnost odmítnout jako zjevně neopodstatněnou nebo zamítnout. Uvedlo, že stěžovatel byl v rámci správního řízení poučen o povinnosti poskytovat ministerstvu nezbytnou součinnost a uvádět pravdivé a úplné informace nezbytné pro posouzení jeho žádosti o mezinárodní ochranu. K tomu mu byl ve správním řízení poskytnut dostatečný prostor.

22. Krajský soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti navrhl, aby byla odmítnuta jako zjevně neopodstatněná. Poukázal na to, že podstatou jeho rozhodnutí nebyla otázka, zda má stěžovatel skutečné a důvodné obavy o svůj život v případě návratu do Ruska, ale zda stěžovateli svědčí některý z azylově relevantních důvodů uvedených v § 12 zákona o azylu. Takové důvody neshledal. Přitom nemohl s ohledem na § 75 odst. 1 soudního řádu správního přihlížet k novým skutečnostem, které stěžovatel uvedl až v řízení před soudem.

23. Nejvyšší správní soud navrhl ústavní stížnost odmítnout jako zjevně neopodstatněnou, případně zamítnout, neboť se nedomnívá, že napadenými rozhodnutími by bylo porušeno nějaké základní právo stěžovatele. Přitom zopakoval důvody z odůvodnění svého rozhodnutí, které ho vedly k zamítnutí kasační stížnosti stěžovatele.

Ač byl stěžovatel vyzván, právo repliky k uvedeným vyjádřením nevyužil.

III. Hodnocení Ústavního soudu

A. Obecné principy

24. Jádrem ústavní stížnosti je otázka, zda obecné soudy měly povinnost se meritorně zabývat důvody pro udělení azylu, které stěžovatel uvedl až v řízení před soudem. Konkrétně šlo o jeho údajnou politickou činnost týkající se samostatnosti Dagestánu a údajné pronásledování za odlišný způsob vyznávání islámu. Alespoň první z důvodů je bezpochyby podřaditelný pod možné pronásledování za uplatňování politických práv a svobod podle § 12 písm. a) zákona o azylu. Tímto ustanovením je proveden čl. 43 Listiny, podle kterého Česká republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Ústavní soud se tedy úvodem musí zabývat výkladem čl. 43 Listiny.

25. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 553/06 ze dne 30. 1. 2007 (N 17/44 SbNU 217) se Ústavní soud zabýval otázkou možného porušení čl. 43 Listiny z důvodu neudělení azylu a nedovodil, že by došlo k porušení tohoto článku v tom konkrétním případě. Tento nálezn však nelze interpretovat tak, že z čl. 43 neplyne žádné subjektivní právo jednotlivce. Ústavní soud v tomto nálezu naopak explicitně řekl, že sice nejde o přirozené právo člověka, ale zároveň z toho neplyne, že by byl čl. 43 Listiny pouze proklamativní a přímo neaplikovatelný, tedy že by se cizinec pronásledovaný za uplatňování politických práv a svobod mohl domáhat politického azylu pouze v rámci zákonné úpravy. Je samozřejmé, že absence přirozenoprávního základu tohoto práva (podle názoru Ústavního soudu vysloveného v citovaném nálezu) nijak nebrání tomu, aby šlo o pozitivně zakotvené ústavní právo. Z citovaného nálezu lze naopak dovodit, že čl. 43 Listiny nelze redukovat na pověstný monolog ústavodárce bez normativního významu.

26. Skutečnost, že z čl. 43 Listiny vyplývá subjektivní právo jednotlivce, poté Ústavní soud potvrdil v nálezu sp. zn. III. ÚS 665/11 ze dne 10. 9. 2013 (N 160/70 SbNU 477), v jehož výroku shledal porušení práva stěžovatele podle čl. 43 Listiny se právní cestou domáhat, aby příslušný orgán veřejné moci o žádosti o azyl rozhodl. Zásadní otázkou tedy je, jaký normativní význam toto ustanovení Listiny má. Tedy zda

z něj může cizinec přímo odvodit hmotné subjektivní právo na udělení azylu, pokud je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, či zda jeho normativní význam je jiný.

27. V právě zmíněném nálezu sp. zn. III. ÚS 665/11 Ústavní soud uvedl, že čl. 43 Listiny představuje procesní garanci zásady non-refoulement, a že se jím Česká republika zavázala přijímat a zabývat se žádostmi o udělení azylu z důvodu pronásledování za uplatňování politických práv a svobod [body 47 a 53; shodně nálezy sp. zn. I. ÚS 2211/13 ze dne 18. 6. 2014 (N 124/73 SbNU 879) či stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13 ze dne 13. 8. 2013 (ST 37/70 SbNU 619; 262/2013 Sb.), bod 20]. V nyní posuzovaném případě jde také o otázku procesního postupu v řízení o mezinárodní ochraně, konkrétně o to, zda může žadatel uvádět v řízení před soudem nové skutečnosti. Ústavní soud tedy nemusí v rámci této ústavní stížnosti rozhodnout, zda z čl. 43 Listiny vyplývá i hmotné subjektivní právo na udělení azylu. Postačuje určit, že z tohoto ustanovení **plynou určité procesní závazky, kterých se může jednotlivec dovolávat i formou ústavní stížnosti.**

28. Vzhledem k zmíněné provázanosti řízení o azylu a zásady non-refoulement [viz zejména stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13 ze dne 13. 8. 2013 (ST 37/70 SbNU 619; 262/2013 Sb.)], podle které k provedení mezinárodněprávních závazků zakotvujících zásadu non-refoulement slouží primárně řízení o mezinárodní ochraně podle zákona o azylu, je nutno při posuzování této otázky reflektovat i judikaturu ESLP k principu non-refoulement. Ta vyžaduje, aby obavy z porušení lidských práv v cílové zemi při odeslání osoby do jiného státu byly podrobeny pečlivému přezkumu. Podle ESLP z čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) ve spojení s čl. 3 Úmluvy vyplývá požadavek, aby námitka o reálném nebezpečí porušení čl. 3 v případě vyhoštění byla nezávisle a pečlivě prozkoumána [M. S. S. proti Belgii a Řecku, rozsudek velkého senátu, 21. 1. 2011, č. 30696/09, § 293; Diallo proti České republice, rozsudek, 23. 6. 2011, č. 20493/07, § 74]. Tento požadavek odráží základní princip, že hmotné právo (tedy zákaz refoulement a právo na azyl) musí být účinně chráněno v praxi.

29. Tento požadavek pečlivého prozkoumání relevantních azylových důvodů reflektuje i právo Evropské Unie. Z judikatury Soudního dvora EU vyplývá, že i soudní přezkum rozhodnutí v azylovém řízení musí být „důkladný“ (rozsudek Soudního dvora ze dne 28. 7. 2011 ve věci C-69/10 *Brahim Samba Diouf proti Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, § 56). Podle čl. 47 Listiny základních práv EU má každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, právo na účinné prostředky nápravy před soudem. V azylovém řízení je toto právo implementováno Směrnicí, podle jejíhož čl. 46 odst. 3 musí členské státy zajistit, aby účinný opravný prostředek obsahoval úplné a ex nunc posouzení jak skutkové, tak právní stránky, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany, a to alespoň v řízeních o opravném prostředku u soudu prvního stupně. Podle názoru obecných soudů v napadených rozhodnutích toto ustanovení Směrnice však nelze vykládat tak, že by žadatelů o azyl umožňovalo vznášet nové azylové důvody v řízení před soudem. Úkolem Ústavního soudu však není vykládat podústavní právo a evropské směrnice, ale pouze ústavní pořádek. Proto také nepřistoupil k předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU, jak požadoval stěžovatel, neboť tato otázka není v řízení o ústavní stížnosti podstatná. Ústavní soud musí pouze posoudit, zda možnost vznášet nové důvody v azylovém řízení před soudem vyplývá za určitých okolností z ústavního pořádku, či nikoliv.

30. Podle Ústavního soudu správní žaloba proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o neudělení azylu představuje opravný prostředek ve smyslu čl. 13 Úmluvy a čl. 36

odst. 2 Listiny. Z právě uvedených principů z judikatury ESLP a práva EU vyplývá, že posouzení těchto správních žalob musí být důkladné a pečlivé. Stejný požadavek lze tak dovodit i v rámci procesních závazků vyplývajících z čl. 43 Listiny. Důvodem těchto požadavků kladených na opravné prostředky je potřeba, aby hmotné právo (právo na azyl) bylo skutečně v praxi naplňováno, tedy aby osoby, jimž skutečně hrozí v jejich zemích původu pronásledování, azyl získaly. Odpovídající procesní ochrana čl. 43 Listiny tak zahrnuje i široký a důkladný soudní přezkum odmítnutých žádostí o azyl. **Účinnost takového prostředku a obecně efektivita práva na azyl v praxi si za určitých okolností vyžadují připuštění předkládání nových azylových důvodů ve fázi řízení před správním soudem prvního stupně.**

31. Napadená usnesení krajského a Nejvyššího správního soudu přednesení nových důvodů umožňují, pouze pokud jde o takové skutečnosti, které žadatel o mezinárodní ochranu nemohl bez vlastní viny uvést již v řízení před ministerstvem, tedy jen takové, které nastaly až v průběhu řízení, či takové, které ve fázi správního řízení nebyly žadateli známy. Podle Ústavního soudu je však nutno zohlednit, že **existuje i řada dalších ospravedlnitelných důvodů, proč žadatel o azyl nesdělí všechny relevantní důvody pro udělení azylu již před ministerstvem jako orgánem prvního stupně.** Některé z nich uvádí Úřad Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky (UNHCR): **dotazování při osobním pohovoru se této skutečnosti netýkalo a konkrétní informaci nezjistilo; osobní pohovor nebyl proveden; žadatel nemusel pochopit relevanci některých skutečností pro žádost o mezinárodní ochranu; trauma, stud nebo jiné zábrany mohly zabránit úplnému ústnímu svědectví při osobním pohovoru (zejména v případě těch, kteří přežili mučení, sexuální násilí či pronásledování z důvodu sexuality); pohlaví tazatele nebo tlumočnicka mohlo být pro žadatele zábranou** (UNHCR. Improving asylum procedures: Comparative analysis and recommendations for law and practice. Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions March 2010, s. 466). Podle Ústavního soudu jsou všechny tyto důvody opodstatněné ve smyslu, že lze pochopit, proč v některých těchto případech žadatelé o mezinárodní ochranu relevantní azylové skutečnosti sdělí až ve fázi řízení o správní žalobě před soudem.

32. Při posuzování ospravedlnitelnosti pozdního sdělení azylově relevantních skutečností a argumentů je také nutno zohlednit zvláštní zranitelnost žadatelů o mezinárodní ochranu. Žadatel se může nacházet ve zcela jiném kulturním prostředí, po měsících nebezpečné cesty, může být dezorientován a může mít skutečně odůvodněný strach z návratu do země původu. I z těchto důvodů ustálená judikatura ESLP zdůrazňuje, že žadatelé o azyl náleží ke zvlášť znevýhodněné a zranitelné skupině obyvatelstva, která potřebuje zvláštní ochranu (rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *M. S. S. proti Belgii a Řecku*, ze dne 21. 1. 2011, č. 30696/09, § 251). V řízení o mezinárodní ochraně je pro žadatele v sázce skutečně hodně a jejich zvláštní zranitelnost vyžaduje ze strany všech orgánů posuzujících tyto žádosti citlivý a opatrný přístup. Aby právo na azyl zakotvené v čl. 43 Listiny bylo skutečně efektivní v praxi, nelze z právě uvedených důvodů striktně bezvýjimečně trvat na tom, aby žadatel o azyl všechny relevantní důvody, o kterých v daný moment ví, vznesl již ve správním řízení před ministerstvem.

33. Tyto úvahy týkající se čl. 43 Listiny mají poté shodný dopad i z pohledu práva na účinný prostředek nápravy ve smyslu čl. 13 Úmluvy a čl. 36 odst. 2 Listiny proti rozhodnutí ministerstva o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Účinnost tohoto prostředku, jak vyplývá z výše uvedené judikatury ESLP i Soudního dvora EU zahrnuje důkladnost přezkumu důvodů svědčících pro přiznání práva na mezinárodní ochranu. Takový prostředek by nebyl účinný, pokud by ignoroval nové skutečnosti, které žadatel z ospravedlnitelných důvodů neuvedl již v řízení před ministerstvem.

Pokud tyto důvody jsou ospravedlnitelné, tak v důsledku by takový žadatel mohl být nepřipustně připraven o přiznání hmotného práva (práva na azyl), na které má nárok.

34. Tento závěr o nutnosti za určitých okolností připustit přednesení nových skutečností v opravném prostředku proti rozhodnutí o neudělení azylu, není nijak výjimečný z komparativního hlediska. Podle dostupných informací řada zemí takovou možnost ve fázi řízení před soudem připouští: např. Bulharsko, Finsko, Francie, Německo, Itálie, Spojené království (viz UNHCR. Improving asylum procedures: Comparative analysis and recommendations for law and practice. Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions March 2010, s. 467).

35. Ústavní soud tedy uzavírá, že **§ 75 odst. 1 soudního řádu správního nelze vykládat způsobem, že v řízení o mezinárodní ochraně lze před soudem vznášet nové důvody výlučně, pouze pokud je žadatel o mezinárodní ochranu nemohl uvést již v řízení před správním orgánem bez vlastního zavinění. Vždy je nutno zohlednit povahu těchto nových skutečností a situaci konkrétního žadatele.** Teprve takové posouzení naplní právo na účinný prostředek nápravy, případně i účinnost práva na azyl podle čl. 43 Listiny.

36. Ústavní soud dodává, že § 75 odst. 1 soudního řádu správního, podle kterého je správní soud vázán skutkovým a právním stavem, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, tomuto výkladu nebrání, neboť toto pravidlo není bezvýjimečné, jak bylo již opakovaně judikováno [viz např. nálezy sp. zn. I. ÚS 605/03 ze dne 2. 6. 2005 (N 114/37 SbNU 475); či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 5 Azs 15/2010-76).

B. Aplikace obecných principů na nyní projednávaný případ

37. Ústavní soud poznamenává, že stěžovatel v průběhu řízení před správním orgánem absolvoval dva osobní pohovory a měl tedy dostatečnou možnost sdělit již ministerstvu všechny relevantní okolnosti pro udělení azylu. Při těchto pohovorech byl také zastoupen advokátem, což značně snižuje hrozbu toho, že by nevěděl, které skutečnosti z jeho života mohou být relevantní pro udělení azylu. Pro stěžovatele se také jednalo o již třetí azylové řízení na území EU. Lze tedy důvodně předpokládat, že s azylovou problematikou byl obeznámen mnohem podrobněji ve srovnání s prvotními žadateli o azyl.

38. Stěžovatel je občan Ruska, tedy kulturně nijak zvlášť vzdálené země. Navíc v EU s malými přestávkami žije již od roku 2003. V jeho případě tedy nesdělení všech podstatných informací již před správním orgánem nemůže být důsledkem šoku či určitého stupně zmatenosti ze zcela jiného kulturního prostředí, ve kterém by se ocitl po dlouhém, nelehkém a často utajeném cestování, jak tomu může být u některých žadatelů o mezinárodní ochranu například z Afriky, nebo střední a východní Asie.

39. Je také nutno vzít v potaz, že důvody, které stěžovatel uvedl nově v řízení před soudem (podpora samostatnosti Dagestánu a odlišný způsob vyznávání islámu), nepředstavují nějaké zvlášť citlivé oblasti, jako například otázky sexuálního násilí, sexuální orientace, apod., u kterých by bylo možno pochopit určité zdráhání je zmínit.

40. Ústavní soud tedy v případě stěžovatele neshledává žádné důvody, které by mohly ospravedlnit skutečnost, že stěžovatel zmíněné azylové důvody neuvedl již ve správním řízení před ministerstvem. Nakonec stěžovatel ani nijak přesvědčivě nezdůvodňuje, proč tyto důvody před ministerstvem nezmínil. Tyto skutečnosti v důsledku také vrhají špatné světlo na věrohodnost stěžovatelem nově uvedených důvodů. Ústavní soud však tímto nálezem přehodnotil závěry obecných soudů o

nemožnosti vznášet nové azylové důvody v řízení před správním soudem prvního stupně a sám tyto námitky nově zhodnotil a neshledal jako relevantní pro přehodnocení závěru o neposkytnutí azylu stěžovateli.

41. Lze proto uzavřít, že obecné soudy v napadených rozhodnutích neporušily žádné základní právo stěžovatele tím, že odmítly přezkoumat nové důvody pro udělení azylu, které stěžovatel vznesl až v řízení před krajským soudem.

42. Ústavní soud dodává, že námitky stěžovatele vznesené v ústavní stížnosti proti jeho extradici do Ruska nemohou vůbec založit porušení základních práv stěžovatele napadenými rozhodnutími. Otázka extradice totiž nebyla předmětem azylového řízení. Ta byla řešena v řízení o přivolení soudu k extradici stěžovatele. Ústavní soud se tedy v tomto řízení jimi nemohl zabývat. Nakonec námitky stěžovatele vůči extradici již přezkoumal v usnesení sp. zn. IV. ÚS 2746/13 ze dne 15. 1. 2014 a shledal je zjevně neopodstatněnými. Navíc ještě před vydáním stěžovatele do země původu bude v souladu s čl. čl. 33 ženevské Úmluvy o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.) a čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod posuzována aktuální situace před vydáním Ministerstvem spravedlnosti (srov. stanovisko Ústavního soudu Pl. ÚS-st. 37/13 ze dne 13. 8. 2013, č. 262/2013 Sb.).

43. Rovněž námitky stěžovatele týkající se obavy o jeho život a zdraví nemohly být předmětem zkoumání v napadených rozhodnutích, jak mu v nich bylo dostatečně a přesvědčivě vysvětleno. Jedná se o důvody, které mohly zakládat nárok na doplňkovou ochranu, ze které je však stěžovatel vyloučen (s ohledem na dostatečně vysvětlené závěry obecných soudů o důvodnosti jeho obvinění). Proto mohou nyní představovat maximálně překážky vycestování; které však v azylovém řízení zohledňovány být nemohou a v případě stěžovatele již byly posuzovány v řízení o přivolení k extradici. Ústavní soud je tedy nemůže opakovaně posuzovat v rámci této ústavní stížnosti. Ze stejných důvodů nemohla porušení základních práv stěžovatele založit ta skutečnost, že ministerstvo a soudy v napadených rozhodnutích neprovedly důkazy týkající se této hrozby. I pokud by byla hrozba prokázána, nemohlo by to mít žádný vliv na napadená rozhodnutí a provedení těchto důkazů by tedy bylo nadbytečné.

44. S ohledem na výše uvedené důvody dospěl Ústavní soud k závěru, že napadenými rozhodnutími nebyla porušena ústavně zaručená práva stěžovatele. Ústavní soud proto ústavní stížnosti zamítl podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu jako návrh nedůvodný.

45. Návrh stěžovatele, aby byla podle § 79 odst. 2 zákona o Ústavním soudu odložena vykonatelnost napadeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, Ústavní soud odmítl (výrok II). Z dikce citovaného ustanovení je zřejmé, že odložení vykonatelnosti by přicházelo v úvahu jen do doby, než bude rozhodnuto o ústavní stížnosti (nález sp. zn. III. ÚS 681/16 ze dne 15. 3. 2016). V tuto chvíli by již proto takovýto postup neměl a ani nemohl mít žádné věcné opodstatnění. O návrhu Ústavní soud nerozhodl ani dříve, neboť vzal zejména v potaz sdělení Ministerstva spravedlnosti adresované stěžovateli, že rozhodnutí o povolení jeho vydání nebude učiněno dříve, než pravomocně skončí jeho řízení o mezinárodní ochraně, včetně řízení o ústavní stížnosti.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 12. dubna 2016

David Uhlíř
předseda senátu

Právní věty:

I. Z čl. 43 Listiny základních práv a svobod (stanovícího, že stát poskytuje azyl cizincům, pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod) plynou určité procesní závazky, kterých se může jednatlivec dovolávat i formou ústavní stížnosti.

II. Čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 36 odst. 2 a 43 Listiny základních práv a svobod vyžadují, aby opravný prostředek proti zamítnutí žádosti o azyl byl účinný, což za určitých okolností vyžaduje připuštění předkládání nových azylových důvodů ve fázi řízení před správním soudem prvního stupně. § 75 odst. 1 soudního řádu správního nelze vykládat způsobem, že v řízení o mezinárodní ochraně lze před soudem vznášet nové důvody výlučně, pouze pokud je žadatel o mezinárodní ochranu nemohl uvést již v řízení před správním orgánem bez vlastního zavinění. Existuje řada dalších ospravedlnitelných důvodů, proč žadatel o azyl nesdělí všechny relevantní důvody pro udělení azylu již před ministerstvem jako orgánem prvního stupně. Vždy je nutno zohlednit povahu těchto nových skutečností a situaci konkrétního žadatele. Mezi ospravedlnitelné důvody patří například: dotazování při osobním pohovoru se této skutečností netýkalo a konkrétní informaci nezjistilo; osobní pohovor nebyl proveden; žadatel nemusel pochopit relevanci některých skutečností pro žádost o mezinárodní ochranu; trauma, stud nebo jiné zábrany mohly zabránit úplnému ústnímu svědectví při osobním pohovoru (zejména v případě těch, kteří přežili mučení, sexuální násilí či pronásledování z důvodu sexuality); pohlaví tazatele nebo tlumočnicka mohlo být pro žadatele zábranou.