



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha, JUDr. Miluše Doškové, Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobkyně: N. U., zast. Mgr. Bohdanou Novákovou, advokátkou se sídlem Praha 4, Pod Terebkou 12, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 3. 2007, čj. OAM-1-219/VL-20-11-2007, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 3. 2008, č. j. 64 Az 28/2007 - 28,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Ustanovené zástupkyni stěžovatelky, advokátce Mgr. Bohdaně Novákové, **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 5712 Kč. Tato částka bude jmenované vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 2 měsíců od právní moci tohoto rozhodnutí. Náklady právního zastoupení stěžovatelky nese stát.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 15. 3. 2007, čj. OAM-1-219/VL-20-11-2007, zamítl žalovaný žádost žalobkyně o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 1 písm. g) 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“). Správní orgán mimo jiné konstatoval, že žalobkyně neuvedla v průběhu správního řízení žádné skutečnosti, na jejichž základě by bylo možno vyvodit závěr, že by jí v zemi původu hrozilo nebezpečí vážné újmy z některého z důvodů uvedených v § 14a zákona o azylu. Žalobkyně neměla žádné problémy se státními orgány vlasti a není proti ní vedeno trestní stíhání. Podle informací o zemi původu, které si správní orgán obstaral, lze předpokládat, že kyrgyzské státní úřady nedisponují informacemi o osobách, které v cizině žádaly o azyl. Na základě těchto informací a vzhledem k příčinám, pro které žadatelka opustila vlast (domácí násilí) nedospěl žalovaný k závěru, že by jí v případě návratu hrozilo mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trestání ve smyslu zákona o azylu. Vycestování žalobkyně tak podle žalovaného nepředstavuje rozpor s mezinárodními závazky ČR.

Žalobu podanou proti rozhodnutí žalovaného Krajský soud v Ostravě zamítl. Žalovaný podle soudu nijak nepochybil a postupoval správně, pokud žádost žalobkyně zamítl jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu, neboť žalobkyně v průběhu správního řízení neuvedla žádný azylově relevantní důvod. Krajský soud také nezjistil žádné procesní pochybení či to, že by si žalovaný pro své rozhodnutí neopatřil dostatek potřebných důkazů.

Rozsudek krajského soudu napadla žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností z důvodu vymezeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu právního (dále jen „s. ř. s.“). Je přesvědčena, že na její případ mělo být aplikováno ustanovení § 14a zákona o azylu ve spojení s článkem 1 odst. 2 Ústavy, článkem 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků a článkem 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod. Žádost stěžovatelky nemohla být podle jejího názoru zamítnuta jako zjevně nedůvodná za situace, kdy vyslovila obavu z ponižujícího a nelidského zacházení (soustavného bití a psychického trýznění po dobu pěti let) ze strany soukromé osoby (manžela) v zemi původu, která je nedemokratická, muslimská a nedodrží obecná lidská práva svých obyvatel, a správní orgán tuto její obavu nijak nevyvrátil. Stěžovatelka odkázala na rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 6. 2007, čj. 9 Azs 23/2007-64, publ. pod č. 1336/2007 Sb. NSS, vyslovující aplikační přednost zásady *non-refoulement* před vnitrostátním právem. Je si vědoma, že se v jejím případě nejedná o azylově relevantní důvod (obava z ponižujícího zacházení a mučení ze strany manžela), nicméně jedná se o důvod pro udělení mezinárodní ochrany podle § 14a odst. 2 písm. b) zákona o azylu. Problém s domácím násilím mají i mnohem demokratičtější a vyspělejší státy, než je Kyrgyzstán, a policie ne vždy dokáže účinně zasáhnout. V muslimské nedemokratické zemi je pak situace žen v tomto ohledu mnohem horší a může vyústit až v nepotrestané zabití ženy (viz Pákistán, Írán, Afghánistán atd.).

Stěžovatelka proto namítá, že správní orgán ani soud nezjistili ničeho o postavení muslimských žen, obětích domácího násilí, či o vynutitelnosti práva pro ženské oběti násilí v Kyrgyzstánu, čímž si Česká republika nemůže být vůbec jista, že v případě stěžovatelky respektovala a dodržela svůj závazek z článku 3 Úmluvy a nedopustila se

porušení článku 1 a 2 Ústavy. Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Krajskému soudu v Ostravě k dalšímu řízení.

Z protokolu o pohovoru k žádosti o udělení mezinárodní ochrany, jenž byl se stěžovatelkou proveden dne 12. 3. 2007, Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatelka opustila zemi původu pro problémy s manželem. Sňatek domluvili rodiče, manžela poznala teprve v den svatby. Po narození dcery začal manžel stěžovatelku každý den bít. Když si stěžovala rodičům, prosili ji, aby to vydržela, protože manžel je bohatý. Chtěla se rozvést, ale manžel to nedovolil. V prosinci 2006 manžela opustila a chtěla se osamostatnit. V roce 2007 začala pracovat v hotelu, ale kvůli manželovi musela odejít. Jednou, když se vracela z práce, ji manžel potkal na zastávce a zbil ji před lidmi, do práce za ní stále chodil a obtěžoval ji. Byl proti tomu, aby chodila do jakéhokoli zaměstnání. Jinak než útky k rodičům se stěžovatelka jednání manžela nebránila. Příslušné orgány o pomoc nežádala, pouze se radila s advokátem ohledně rozvodu, je však přesvědčena, že manžel by ji nenechal v klidu ani po rozvodu. Na otázku, proč se nepokusila přestěhovat na jiné místo v zemi původu, odpověděla, že potřebovala zcela změnit prostředí. O azyl nepožádala ihned po příjezdu, neboť chtěla být nejdříve s přítelkyní. V případě návratu by bydlela u rodičů a měla zase potíže s manželem, bylo by to ještě horší.

Součástí správního spisu je dále Zpráva Ministerstva zahraničí USA o dodržování lidských práv v Kyrgyzstánu za rok 2005 z 8. 3. 2006. Zde se uvádí, že zákon zakazuje v Kyrgyzstánu domácí násilí a špatné zacházení mezi manžely, avšak násilí vůči ženám je i nadále problémem. Z některých odhadů podle této zprávy vyplývalo, že domácí násilí představuje 40 až 60 % všech trestných činů spáchaných proti ženám. Mnohé trestné činy vůči ženám nebyly oznámeny z důvodu psychického nátlaku, kulturních tradic a apatie policistů. Tresty byly v rozpětí od pokut až po trest odnětí svobody na 15 let (pokud špatné zacházení způsobilo smrt). Ve sledovaném roce bylo vůči ženám spácháno 4135 trestných činů; většina těchto případů se dostala před soud. Dále se ve zprávě uvádí, že ženy mají stejná práva jako muži, a to i podle rodinného práva, majetkového práva a v rámci soudního systému, avšak v praxi i nadále dochází k diskriminaci žen. Záležitosti žen má na starosti Národní rada pro otázky rodiny, žen a rozvoje rovnoprávnosti pohlaví, která podléhá prezidentovi. Průměrné mzdy žen jsou podstatně nižší než mzdy mužů. Ženy tvoří většinu osob v důchodu, což je skupina, která je obzvláště ohrožena zhoršujícími se ekonomickými podmínkami. Po skončení komunismu se znovu začaly silně prosazovat tradiční postoje vůči ženám na venkově, kde byly ženy odkázány do rolí manželky a matky a příležitosti ke vzdělávání byly omezeny. Z dostupných údajů vyplývá, že ženy byly méně zdravé, byly více vystaveny špatnému zacházení, měly menší možnost pracovat mimo domov a měly menší možnost samostatně disponovat se svými výdělky.

Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost přijatelnou ve smyslu § 104a s. ř. s., neboť dospěl k závěru, že je na místě zaujmout stanovisko k otázkám, které sice byly již dříve judikovány, leč za odlišné právní úpravy, tj. v době před účinností novely zákona o azylu provedené zákonem č. 165/2006 Sb., resp. před transpozicí směrnice Rady č. 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“, či pouze „směrnice“). Dalším důvodem je rovněž to, že znění zákona o azylu po zmíněné novele může v některých ohledech vyvolávat pochybnosti. Tyto má Nejvyšší správní soud v úmyslu alespoň v některých ohledech na podkladě projednávané věci odstranit.

Podle § 2 odst. 7 zákon o azylu v rozhodném znění se za pronásledování pro účely tohoto zákona považovalo závažné porušení lidských práv, jakož i opatření působící psychický nátlak nebo jiná obdobná jednání, pokud jsou prováděna, podporována nebo trpěna státními orgány, stranami nebo organizacemi ovládajícími stát nebo podstatnou část jeho území ve státě, jehož je cizinec státním občanem, nebo státu posledního trvalého bydliště v případě osoby bez státního občanství. Za pronásledování se považuje i jednání soukromých osob podle věty první, pokud lze prokázat, že stát, strany nebo organizace, včetně mezinárodních organizací, kontrolující stát nebo podstatnou část jeho území nejsou schopny odpovídajícím způsobem zajistit ochranu před takovým jednáním.

Podle § 14a odst. 1 zákona o azylu se doplňková ochrana udělí cizinci, který nesplňuje důvody pro udělení azylu, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že v jeho případě jsou důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy podle odstavce 2 a že nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo svého posledního trvalého bydliště.

Podle § 14a odst. 2 zákona o azylu se za vážnou újmu považuje

- a) uložení nebo vykonání trestu smrti,
- b) mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele o mezinárodní ochranu,
- c) vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo
- d) pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.

Podle článku 6 kvalifikační směrnice patří mezi původce pronásledování nebo vážné újmy

- a) stát;
- b) strany nebo organizace ovládající stát nebo podstatnou část území státu;
- c) nestátní původci, lze-li prokázat, že původci uvedení v písmenech a) a b), včetně mezinárodních organizací, nejsou schopni nebo ochotni poskytnout ochranu před pronásledováním nebo vážnou újmu, které jsou uvedeny v článku 7.

Podle článku 7 odst. 1 směrnice mohou ochranu poskytovat

- a) stát nebo
- b) strany nebo organizace, včetně mezinárodních organizací, které ovládají stát nebo podstatnou část území státu.

Podle druhého odstavce citovaného článku se má zpravidla za to, že ochrana je poskytována, jestliže subjekty uvedené v odstavci 1 učiní přiměřené kroky k zabránění pronásledování nebo způsobení vážné újmy, mimo jiné zavedením účinného právního systému pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování nebo způsobení vážné újmy, a žadatel má k této ochraně přístup.

O věci uvažil Nejvyšší správní soud takto:

Podle názoru Nejvyššího správního soudu nutno věnovat pozornost v první řadě otázce **původců pronásledování a vážné újmy**. Přestože je tato materie směrnicí formulována zcela jasně, způsob, jímž byla transponována do zákona o azylu, tak jednoznačný není. V zájmu zabránění pochybnostem uvádí proto Nejvyšší správní soud následující:

Jak již dříve Nejvyšší správní soud judikoval, mohou se ustanovení § 91 zákona o azylu uplatnit i v případě, „*kdy naplnění skutkových podstat v něm uvedených je přičitatelné toliko soukromým osobám a kdy se na jejich naplnění veřejná moc vůbec nepodílí či se dokonce děly v přímém rozporu s její vůlí*“ (rozsudek ze dne 5. 10. 2006, č. j. 2 Azs 66/2006 – 52, publ. pod č. 1066/2007 Sb. Nss). K tomu lze nyní doplnit, že původci pronásledování, resp. vážné újmy, jsou podle čl. 6 směrnice definováni shodně jak pro účely určení osoby uprchlíka (osoby s nárokem na udělení azylu), tak pro účely vymezení osoby, která má nárok na podpůrnou (doplňkovou) ochranu, a výše citovaný dříve vyslovený názor Nejvyššího správního soudu má tedy nově explicitní, zcela jednoznačnou oporu ve znění kvalifikační směrnice [rozdíl mezi překážkou vycestování a doplňkovou ochranou Nejvyšší správní soud na tomto místě pomíjí, neboť účel obou institutů je v rozsahu rozhodném pro projednávanou věc shodný, tj. provedení článku 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 (publ. pod č. 209/1992 Sb.)].

Tuto skutečnost je na místě zdůraznit zejména proto, že novelizované znění zákona o azylu přejalo předmětnou směrnicí formulovanou zásadu pouze ve vztahu k definici pronásledování, tedy potažmo pouze ve vztahu k osobě mající nárok na udělení azylu, nikoli však již ve vztahu k definici vážné újmy, tj. k osobě s nárokem na udělení doplňkové ochrany (srov. § 2 odst. 7 zákona o azylu, příp. § 2 odst. 8 v aktuálním znění, kde je hrozba vážné újmy zmíněna jen jakoby na okraj a zcela nekonceptně na samém konci ustanovení). Dle názoru Nejvyššího správního soudu se jedná o zjevný legislativní lapsus, který je nutno překlenout eurokonformním výkladem, a to tak, že pokud jde o původce pronásledování, či vážné újmy (resp. jejich povahu), vztahuje se definice uvedená v § 2 odst. 7 rovněž na definici osoby s nárokem na doplňkovou ochranu. Jinak řečeno soukromé osoby mohou být původci jak pronásledování (§ 12 zákona o azylu), tak vážné újmy (§ 14a zákona o azylu).

Pro úplnost lze dodat, že pravidlo stanovené kvalifikační směrnicí ohledně soukromých původců reálného nebezpečí vážné újmy má svůj předobraz již v rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva (jehož judikatura byla ostatně směrnicí inspirována). Konkrétně lze odkázat např. na rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *HLR proti Francii*, ze dne 29. 4. 1997, číslo stížnosti 24573/94, Reports 1997-III, odstavec 40: „*Vzhledem k*

absolutní povaze zaručeného práva nevylučuje Soud, že článek 3 Úmluvy může dopadat i na případy, kdy nebezpečí pochází od osob, či skupin osob, které nejsou veřejnými činiteli. Musí však být prokázáno, že nebezpečí je skutečné (real risk) a orgány přijímajícího státu (myšleno přijímajícího vyhoštěnou osobu) nejsou schopny zamezit tomuto nebezpečí poskytnutím odpovídající ochrany.“ (K pojmu „reálné nebezpečí“ srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, čj. 2 Azs 48/2007 - 71, www.nssoud.cz.)

Na výše uvedené navazuje otázka o **dostatečnosti poskytnuté ochrany před vážnou újmou ze strany státu, kam má být žadatel navrácen.** Zákon o azylu v § 2 odst. 7 stanoví, že za pronásledování „se považuje i jednání soukromých osob podle věty první, pokud lze prokázat, že stát, strany nebo organizace, včetně mezinárodních organizací, kontrolující stát nebo podstatnou část jeho území nejsou schopny odpovídajícím způsobem zajistit ochranu před takovým jednáním“. Pro posouzení otázky, zda je či není stát schopen zajistit ochranu před pronásledováním, či vážnou újmou, stanoví směrnice určité výkladové vodítko ve svém článku 7 odst. 2. Podle tohoto ustanovení se má zpravidla za to, že ochrana je poskytována, „jestliže subjekty uvedené v odstavci 1 (stát; strany nebo organizace, které ovládají stát) učiní přiměřené kroky k zabránění pronásledování nebo způsobení vážné újmy, mimo jiné zavedením účinného právního systému pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování nebo způsobení vážné újmy, a žadatel má k této ochraně přístup“. Toto výkladové pravidlo nebylo do novelizovaného znění zákona o azylu zahrnuto, což ovšem neznamená, že by nemělo být v praxi aplikováno.

Souhrnně lze uzavřít, že jak pronásledování, tak i vážná újma může hrozit ze strany státu, resp. organizace, která ovládá stát, jakož i ze strany nestátních původců, tedy soukromých osob. V posléze uvedeném případě je pak třeba prokázat, že stát (strana nebo organizace, která ovládá stát) není schopen nebo ochoten poskytnout před pronásledováním nebo vážnou újmou ochranu, tzn. neučiní přiměřené kroky k zabránění pronásledování nebo způsobení vážné újmy (... viz výše).

Po aplikaci výše uvedených tezí na projednávaný případ, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační námitky stěžovatelky je nutno odmítnout jako nedůvodné. S přihlédnutím k článku 7 kvalifikační směrnice, lze mít kroky státních orgánů na ochranu před vážnou újmou za přiměřené, a tudíž ochranu za poskytnutou mimo jiné tehdy, je-li ve státě, kam má být žadatel navrácen, zaveden účinný právní systém pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování nebo způsobení vážné újmy, a žadatel má k této ochraně přístup. Z výše citované zprávy o dodržování lidských práv v Kyrgyzstánu vyplývá, že zdejší právní řád domácí násilí vůči ženám zakazuje, toto jednání je kvalifikováno jako trestný čin a v praxi je postihováno (v závislosti na závažnosti následku) i tresty odnětí svobody (řádově i v délce let). Ze zprávy je dále zřejmé, že se v Kyrgyzstánu aktuálně střetávají dva vzájemně si odporující ideologické proudy, a to na jedné straně vůle k návratu k tradičnímu společenskému uspořádání s rolí ženy v rodině vůči muži výrazně podřízenou, na druhé straně je současně patrný trend k demokratizaci společnosti zahrnující rovněž snahu o zrovnoprávnění obou pohlaví. Byť tak není na místě pochybovat o pravdivosti tvrzení stěžovatelky o špatném zacházení, kterého se jí ze strany manžela dostávalo, nelze na druhou stranu ani uzavřít, že by v Kyrgyzstánu nebyl zaveden právní systém pro odhalování, stíhání a trestání násilí na ženách, že by tento nebyl účinný

(většina z více než 4000 zjištěných/ohlášených trestných činů v roce 2005 se dostala před soud), či že by k této ochraně neměla stěžovatelka přístup. (Skutečnost, že stěžovatelka možnosti ochrany ze strany státních orgánů nevyužila, nelze klást státu původu k tíži.) O snaze vlády zjevně neutěšenou situaci v oblasti vztahů obou pohlaví řešit svědčí rovněž zřízení Národní rady pro otázky rodiny, žen a rozvoje rovnoprávnosti pohlaví.

Pokud tedy žalovaný dospěl k závěru, že stěžovatelka nemá nárok na udělení doplňkové ochrany, neboť nesplňuje podmínky zákonem (směrnicí) vyžadované, lze s tímto závěrem souhlasit, byť forma zkráceného řízení (zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné) se vzhledem k nemalé složitosti posuzování všech výše popsanych otázek jeví jako nanejvýš sporná. (Nejvyšší správní soud se vědomě nezabýval otázkou, zda lze posoudit špatné zacházení stěžovatelčina manžela – vzhledem k jeho sporné intenzitě – jako vážnou újmu, konkrétně jako nelidské či ponižující zacházení ve smyslu § 14a odst. 2 písm. b) zákona o azylu, neboť to s ohledem na výše učiněné závěry nebylo nutné.)

Nad rámec výše uvedeného tak lze uvést, že § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu [aktuálně písm. f) tohoto ustanovení] je na místě využívat s maximální obezřetností a omezit jeho aplikaci pouze na případy, kdy je podaná žádost o udělení mezinárodní ochrany skutečně zcela zjevně neoprávněná.

Ze všech shora uvedených důvodů tak dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek netrpí vadou podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a kasační stížnost proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný správní orgán měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Ustanovené zástupkyni stěžovatelky náleží v souladu s § 11 písm. b), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), odměna za dva úkony právní služby učiněné v řízení o kasační stížnosti ve výši 4200 Kč, a dále náhrada hotových výdajů ve výši paušální částky 600 Kč podle § 13 odst. 3 cit. vyhlášky, celkem tedy 4800 Kč. Protože je ustanovená advokátka plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok vůči státu o částku odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je tato osoba povinna z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 35 odst. 7 s. ř. s.). Částka daně z přidané hodnoty vypočtená dle § 37 odst. 1 a § 47 odst. 3 zákona č. 235/2004 Sb. činí 912 Kč. Ustanovené zástupkyni se tedy přiznává náhrada nákladů v celkové výši 5712 Kč. Uvedená částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 2 měsíců od právní moci tohoto usnesení. Náklady právního zastoupení stěžovatelky nese dle ust. § 60 odst. 4 s. ř. s. stát.

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

V Brně dne 16. září 2008

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu