



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, PhD., JUDr. Lenky Matyášové, PhD., JUDr. Marie Turkové a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **H. A. Š.**, zastoupený Mgr. Bohdanou Novákovou, advokátkou se sídlem Pod Terebkou 12, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 11. 2007, č. j. 28 Az 50/2007 - 24,

t a k t o :

- I. V řízení **se pokračuje.**
- II. Kasační stížnost **se zamítá.**
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**
- IV. Odměna advokátky Mgr. Bohdany Novákové **se určuje** částkou 5712 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

Dne 4. 5. 2007 podal žalobce (irácký občan kurdské národnosti) žádost o udělení mezinárodní ochrany. Jako hlavní a jediný důvod uvedl žalobce, že se obává o svůj život po návratu do Iráku z důvodu kolaborace jeho bratra s režimem Saddáma Husajna. Podle žalobce jeho bratr pracoval v době režimu Saddáma Husajna jako osobní strážce vládního funkcionáře Izeta Duriho a poté, co režim Saddáma Husajna padl, chtěli se spoluobčané kurdské národnosti, kteří věděli o kolaboraci jeho bratra, jeho rodině pomstít. V pohovorech se žalovaným žalobce uvedl několik incidentů, přičemž při jednom z nich byl prý dokonce postřelen do hlavy (podrobnosti viz níže).

Rozhodnutím žalovaného ze dne 25. 7. 2007, č. j. OAM-1-383/VL-07-K01-2007, nebyla žalobci udělena mezinárodní ochrana podle § 12 až § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu). Žalovaný svůj závěr o neudělení azylu podle § 12 písm. b) zákona o azylu odůvodnil primárně tím, že shledal žalobcův příběh nevěrohodným, a to z následujících důvodů: Za prvé, v pohovoru k první žádosti o mezinárodní ochranu (podle tehdejších předpisů žádosti o azyl; toto řízení o udělení azylu bylo zastaveno podle § 25 zákona o azylu, neboť se žalobce opakovaně pokoušel nelegálně překročit hranice a vycestovat do Německa, resp. do Francie a Spojeného království) žalobce uváděl výrazně jiné údaje než v pohovoru ze dne 11. 6. 2007 vedeném v souvislosti s projednávanou věcí. Zejména pak v pohovoru k první žádosti (ze dne 16. 1. 2006) žalobce uvedl, že k jeho potížím včetně postřelení došlo v roce 2003, zatímco v druhém pohovoru trval na tom, že se tyto události staly v roce 2001. Dále stěžovatel v obou pohovorech uvedl další rozporuplné detaily – podle prvního pohovoru byl postřelen na náměstí Azadi, kde se procházel se svými přáteli, zatímco podle druhého pohovoru byl postřelen poté, co utíkal ze svého pracoviště v obchodu před neznámými útočníky. Za druhé, s tvrzením žalobce nekoresponduje skutečnost, že před svým odchodem z Iráku pracoval jako státní zaměstnanec při ochraně státních hranic s Iránem a při výkonu této práce neměl žádné potíže. Za třetí, nevěrohodnost žalobce dokresluje i skutečnost, že se vůbec nesnažil vyčkat rozhodnutí žalovaného a opakovaně se pokoušel nelegálně překročit hranice. Žalovaný tedy neshledal ve výpovědích žalobce potřebnou přesvědčivost a dospěl k závěru, že k odchodu z vlasti vedly žalobce jiné důvody než ty, které by jednoznačně vyplynuly z konfliktní situace zapříčiněné postavením rodiny žadatele po změně režimu v Irácké republice a odůvodňovaly by tím jeho nutný odchod z vlasti s následným vyhledáním mezinárodní pomoci. Jako druhý důvod neudělení azylu žalovaný uvedl, že severní provincie Iráku, jež jsou pod kontrolou Kurdské regionální správy, jsou relativně klidnou a zřejmě nejstabilnější oblastí v Iráku (žalovaný na oporu svého tvrzení cituje Doporučení UNHCR týkající se posuzování žádostí a návratu iráckých žadatelů o azyl a uprchlíků,

Ženeva, prosinec 2006) a žalobce zde těsně před odchodem z vlasti neměl žádné potíže, měl práci a požíval podpory své rodiny.

Pokud jde o neudělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu, žalovaný neshledal v případě žalobce naplnění žádného typu vážné újmy zakotveného v § 14a odst. 2 zákona o azylu, a to v podstatě se stejným odůvodněním, s jakým zamítl udělení azylu, tj. vzhledem k nevěrohodnosti žalobce. Díky této nevěrohodnosti žalobce podle žalovaného *„nevzniká ani žádný prostor k úvahám o možnosti vystavení žadatele v případě jeho návratu do vlasti jednání, které by mu mohlo způsobit vážnou újmu dle § 14a odst. 2 zákona o azylu“*. Žalovaný zde odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2006, sp. zn. 6 Azs 88/2005, podle kterého správní orgán posoudil existenci překážek vycestování v tehdejších § 91 zákona o azylu správně, neboť nemohl nepřihlédnout k tomu, že při rozhodování o udělení či neudělení azylu podle § 12 zákona o azylu, shledal příběh žadatele o azyl nevěrohodným. Tento závěr se podle žalovaného dá vztáhnout bez dalšího i na rozhodování o udělení či neudělení doplňkové ochrany, která podle žalovaného institut překážek vycestování nahradila. Žalovaný dále konstatoval, že žalobce pochází z města Sulajmánija, které se nachází v severní části Iráku, jež je pod kontrolou kurdského etnika, a že v této oblasti pracoval před odchodem z Iráku jako státní zaměstnanec při ochraně státních hranic. Žalovaný na základě těchto skutečností dospěl k závěru, že *„i přes probíhající vnitřní ozbrojený konflikt v zemi není výše jmenovaný [tj. žalobce] jako osoba s bydlištěm v severní provincii Irácké republiky vystaven vážnému ohrožení života nebo lidské důstojnosti“*, neboť z informací o zemi původu vyplývá, že současná bezpečnostní situace ve třech severních provinciích Iráku je relativně klidná a zřejmě jedna z nejstabilnějších v Iráku. Stejně tak podle žalovaného žalobci nestojí v případě jeho návratu do Iráku žádné překážky v přesunu do bezpečí severních provincií, jež se nacházejí pod kontrolou příslušníků jeho kurdského etnika.

Žalobce brojil proti tomuto rozhodnutí žalobou ke Krajskému soudu v Hradci Králové, ve které namítal, že žalovaný nezjistil řádně a úplně skutkový stav věci a namísto toho se snažil za každou cenu jeho tvrzení znevěrohodnit. To vyplývá mj. z toho, že žalovaný zpochybňuje věrohodnost žalobcových informací poukazem na rozpory ohledně popisu událostí v roce 2001 a 2003, ačkoli bylo jeho povinností zjistit skutečný stav věci; dále žalovaný neuvedl, jakou souvislost má žalobcova snaha přejít nelegálně státní hranice s nevěrohodností jeho příběhu. Žalovaný podle žalobce rovněž nezohlednil nebezpečí, kterému bude vystaven v případě návratu do země původu. Žalobce byl tedy názoru, že mu měla být udělena alespoň jedna z forem mezinárodní ochrany, tj. azyl nebo alespoň doplňková ochrana.

Krajský soud rozsudkem ze dne 26. 11. 2007 tuto žalobu zamítl. V odůvodnění krajský soud ve shodě s žalovaným shledal žalobce nevěrohodným (s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2003, č. j. 6 Azs 12/2003 - 49 a ze dne 18. 1. 2006, č. j. 6 Azs 386/2004 - 40, oba dostupné na www.nssoud.cz) a konstatoval, že tvrzení žalobce je činěno s úmyslem předestřít rádoby azylově relevantní důvod, ačkoli faktickým důvodem podané žádosti je snaha po legalizaci pobytu, a to alespoň po dobu, po kterou se žalobce hodlá zdržovat na území republiky. Krajský soud zejména poukázal na nesrovnalosti tvrzení žalobce v obou řízeních v souvislosti s incidentem, při kterém měl být postřelen, a dále na další rozpor týkající se zcela rozdílných dat narození u sourozenců

žalobce tak, jak je žalobce postupně uvedl v první a druhé žádosti, což podle krajského soudu slouží na dokreslení žalobcovy nevěrohodnosti („Soud chápe odlišnou mentalitu a respektuje, že by snad tyto údaje mohly být pro žalobce nepřiliš důležité. Ovšem pokud je byl správním orgánu ochoten bez pochybností a vytáček sdělit, pak je zcela nepochopitelné a neuvěřitelné, že rok narození nejmladší sestry stanovil v první žádosti na rok 1999, zatímco ve druhé na rok 2005, tedy na rok, kdy žalobce zemi opustil. Rozdíl mezi kojencem a šestiletým dítětem je zcela nezaměnitelný a jistě i zapamatovatelný, pokud jsou ovšem skutečné též osoby. I tento zdánlivě banální údaj ovšem objektivitu žalobce a jeho ochotu poskytovat věcné informace zpochybnil.“). Pokud jde o doplňkovou ochranu, krajský soud se ztotožnil s argumentací žalovaného.

II.

Shrnutí základních argumentů uvedených v kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu včasnou kasační stížností, v níž však toliko odkázal na důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Ve svém doplnění kasační stížnosti stěžovatel specifikoval svou námitku opírající se primárně o § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. v tom smyslu, že rozsudek krajského soudu napadá pro porušení § 14a odst. 2 zákona o azylu ve spojení s § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Konkrétně se stěžovatel opírá o § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu a namítá, že ani žalovaný ani krajský soud neposoudili bezpečnost návratu stěžovatele do země původu z důvodu svévolného násilí v situacích vnitřního ozbrojeného konfliktu v současném Iráku, přičemž právě stěžovatel by mohl být snadným terčem státem netrestaného jednání. Terčem takového jednání by se mohl stěžovatel stát mj. proto, že se vrací z Evropy a je tím dán předpoklad, že patří mezi movitější spoluobčany a byl by proto vydírán.

Pokud jde o námitky vytykající vady řízení, a to jak před žalovaným, tak před krajským soudem, stěžovatel opakuje svou žalobní námitku, že žalovaný se snažil předpojatě vůči němu za každou cenu dovodit nevěrohodnost a krajský soud toto pochybení nijak nezohlednil.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že posuzoval žádost stěžovatele o mezinárodní ochranu individuálně na základě okolností relevantních pro jeho případ a ve vztahu k jemu hrozícímu nebezpečí, nikoliv na základě obecné situace v zemi původu, přičemž čerpal z Doporučení UNHCR týkajícího se posuzování žádostí a návratu iráckých žadatelů o azyl a uprchlíků (viz výše). Dále žalovaný uvedl, že stěžovatel netvrdil, že by jeho země původu žádala jeho vydání pro trestný čin, za který zákon tohoto státu stanoví trest smrti, a proto jeho vydání nepředstavuje rozpor s mezinárodními závazky. V ostatních otázkách žalovaný zopakoval argumenty uvedené před krajským soudem a v podrobnostech odkázal na správní spis a na své rozhodnutí ze dne 25. 7. 2007.

III.

Důvody pokračování řízení, posouzení přípustnosti a přijatelnosti kasační stížnosti

Nizozemská Státní rada (*Raad van Staate*) se rozhodla dne 17. 10. 2007 položit ve věci výkladu čl. 15 písm. c) 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“) [čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice byl transponován novelou č. 165/2006 Sb. právě do § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu, jehož výklad je v projednávané věci klíčový] ve spojení s čl. 2 písm. e) téže směrnice předběžnou otázkou Soudnímu dvoru Evropských společenství (jedná se o věc *C-465/07 M. a N. Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*). Na základě této skutečnosti Nejvyšší správní soud v souladu s § 48 odst. 2 písm. f) s. ř. s. přistoupil k přerušení řízení o věci sp. zn. 5 Azs 28/2008, neboť bylo nutné vyčkat rozhodnutí Soudního dvora Evropských společenství, který je v konečném ohledu výlučně oprávněn k určení rozsahu čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice v rámci Společenství. Rozsudek ve věci *C-465/07 M. a N. Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie* byl Soudním dvorem Evropských společenství vynesen dne 17. 2. 2009 a důvody přerušení řízení tudíž pominuly.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), byla podána osobou oprávněnou (§ 102 s. ř. s.), stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.), a tudíž je přípustná.

Po konstatování přípustnosti kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud ve smyslu ustanovení § 104a s. ř. s. dále zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. O přijatelnou kasační stížnost se podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publikovaného pod č. 933/2006 Sb. NSS, jedná v následujících typových případech: (1) kasační stížnost vznáší ne plně prejudikovanou právní otázku; (2) kasační stížnost obsahuje právní otázku, která je dosavadní judikaturou řešena rozdílně; (3) je potřeba učinit judikatorní odklon; (4) pokud bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná, neboť vážná újma zakotvená v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu nebyla dosud v judikatuře Nejvyššího správního soudu komplexním způsobem řešena a jedná se tudíž o neprejudikovanou otázku (první důvod přijatelnosti).

IV.

Právní hodnocení věci

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

Stěžovatel ve své kasační stížnosti kromě procesního pochybení žalovaného, resp. krajského soudu, namítal pouze nesprávné posouzení otázky hrozby vážné újmy dle

§ 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu, od níž odvozoval nárok na udělení doplňkové ochrany; proti neudělení jiné formy mezinárodní ochrany (tj. azylu) nebrojil a stejně tak nezpochyboval závěry žalovaného a krajského soudu, že mu nehrozí jiné typy vážné újmy zakotvené v § 14a odst. 2 písm. a), b) a d) zákona o azylu. Nejvyšší správní soud, jsa vázán důvody kasační stížnosti, se tedy zaměřil výhradně na výklad § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu.

IV. a)

Vážná újma zakotvená v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu

Klíčovou otázkou v projednávané věci je rozsah vážné újmy zakotvené v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu, kterým byl do zákona o azylu transponován čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice. Z tohoto důvodu je Nejvyšší správní soud vázán právním názorem Soudního dvora Evropských společenství ve věci *C-465/07 M. a N. Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie* [rozsudek ze dne 17. 2. 2009, dosud nepublikováno (dále jen „C-465/07 Elgafaji“)]. Nicméně vzhledem ke skutečnostem, (1) že Soudní dvůr Evropských společenství v rozsudku C-465/07 *Elgafaji* se vyjádřil pouze k některým prvkům definice vážné újmy zakotvené v čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice; a (2) že znění § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu se v některých aspektech od znění čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice liší, je Nejvyšší správní soud povinen zabývat se i zbývajícimi prvky definice vážné újmy zakotvené v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu; samozřejmě při respektování povinností vyplývajících z čl. 234 Smlouvy o založení Evropského společenství.

Ustanovení § 14a odst. 1 zákona o azylu definující beneficiáře doplňkové ochrany zní: *„Doplňková ochrana se 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.“*

Ustanovení § 14a odst. 2 zákona o azylu definující vážnou újmu zní: *„Za vážnou újmu se podle tohoto zákona 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.“* (důraz doplněn)

Článek 2 písm. e) kvalifikační směrnice definující beneficiáře doplňkové ochrany zní: *„Pro účely této směrnice se rozumí „osobou, která má nárok na podpůrnou [tj. doplňkovou] ochranu“, státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, která nesplňuje podmínky pro uznání za uprchlíka, ale u které existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátila do země svého původu, nebo v případě osoby bez státní příslušnosti do*

země svého dosavadního pobytu, byla by vystavena reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu uvedenou v článku 15, a na kterou se nevztahují čl. 17 odst. 1 a 2, přičemž tato osoba nemůže nebo vzhledem ke shora uvedené hrozbě nechce přijmout ochranu dotyčné země.“

Článek 15 kvalifikační směrnice definující vážnou újmu zní: „*Vážnou újmu se rozumí:*

a) uložení nebo vykonání trestu smrti nebo

b) mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest vůči žadateli v zemi původu nebo

c) vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu.“ (důraz doplněn)

Z výše uvedených řádků vyplývá, že znění § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu se v některých aspektech liší od znění čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice. Obecně lze ale konstatovat, že typ vážné újmy zakotvený v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu [vycházející z čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice] vyžaduje naplnění čtyř podmínek: (1) existenci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu v zemi původu; (2) existenci svévolného (nerozlišujícího) násilí; a (3) existenci vážného a individuálního ohrožení života nebo tělesné integrity (4) civilisty. Tyto podmínky musí být splněny kumulativně. Nestačí tedy pouze „existence svévolného násilí v situacích vnitřního ozbrojeného konfliktu v současném Iráku“, jak naznačuje stěžovatel, neboť tím by byly naplněny pouze dvě ze čtyř podmínek (první a druhá).

Rozsudek Soudního dvora Evropských společenství ve věci C-465/07 *Elgafaji* se vzhledem k rozsahu položených předběžných otázek věnoval pouze druhé a třetí podmínce. Nejvyšší správní soud však, jak již bylo řečeno, považuje za potřebné blíže rozebrat všechna čtyři kritéria zakotvená v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu.

Z vnitřní logiky § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu pak plyne i pořadí zkoumání jednotlivých podmínek. Jako první musí být posouzena otázka, zda-li se země původu nachází v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu (první podmínka). Pokud ano, musí být jako druhá v pořadí zkoumána otázka, zda-li je žadatel o mezinárodní ochranu civilistou (čtvrtá podmínka). Pokud ano, je nutné přistoupit k posouzení otázky, zda-li žadatel o mezinárodní ochranu byl (resp. má důvodnou obavu, že bude) vystaven svévolnému (nerozlišujícímu) násilí (druhá podmínka). Pokud je odpověď na třetí otázku kladná, musí rozhodující orgán zkoumat, zda-li toto násilí dosahuje intenzity vážného a individuálního ohrožení života nebo tělesné integrity (třetí podmínka). Poslední dvě otázky však nelze řešit zcela odděleně, což vyplývá i z rozsudku Soudního dvora Evropských společenství ve věci C-465/07 *Elgafaji*, který sloučil posuzování podmínky existence svévolného (nerozlišujícího) násilí a podmínky vážného a individuálního ohrožení života nebo tělesné integrity do jednoho kritéria. Nejvyšší správní soud se tedy nejprve v obecné rovině vyjádří k obsahu jednotlivých podmínek a poté přistoupí k jejich aplikaci na projednávanou věc.

IV. b)

Podmínky stanovené v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu

IV. b)(i)

Definice vnitřního ozbrojeného konfliktu

Jak bylo uvedeno výše, jako první musí být posouzena otázka, zda-li se země původu nachází v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu. Jelikož stěžovatel netvrdí, že by v Iráku existoval mezinárodní ozbrojený konflikt, Nejvyšší správní soud nepovažuje za nutné v projednávaném případě odvozovat kritéria mezinárodního ozbrojeného konfliktu (takový rozbor by představoval toliko nadbytečné *obiter dictum*), a tudíž se omezí pouze na definici vnitřního ozbrojeného konfliktu.

Vnitřní ozbrojený konflikt (v českém překladu kvalifikační směrnice „vnitrostátní ozbrojený konflikt“) je pojmem vycházejícím z mezinárodního humanitárního práva a tomu musí odpovídat i jeho obsah [explicitní odkaz na Ženevské úmluvy z roku 1949 obsahují i přípravné práce na kvalifikační směrnici (srov. dokument ze dne 23. 10. 2002, č. 13354/02, Asile 2002/55)]. Společný čl. 3 Ženevských úmluv z roku 1949 (publ. pod č. 65/1954 Sb.) tyto konflikty označuje jako „ozbrojené konflikty, který nemá mezinárodní ráz“. Dodatkový protokol k Ženevským úmluvám z roku 1949 o ochraně obětí ozbrojených konfliktů nemajících mezinárodní charakter (publ. pod č. 168/1991 Sb.) pak používá spojení „ozbrojený konflikt nemající mezinárodní charakter“. Ačkoliv některé doktrinární práce tyto tři pojmy rozlišují (blíže BÍLKOVÁ, V.: *Úprava vnitrostátních ozbrojených konfliktů v mezinárodním humanitárním právu*. Praha: Univerzita Karlova, 2007, str. 50-68), pro účely výkladu § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu je Nejvyšší správní soud považuje za synonyma.

Společný čl. 3 Ženevských úmluv z roku 1949 ani ostatní prameny mezinárodního humanitárního práva ovšem bližší definici „vnitrostátního ozbrojeného konfliktu“ neobsahují. Společný čl. 3 Ženevských úmluv z roku 1949 hovoří toliko o „*ozbrojeném konfliktu, který nemá mezinárodní ráz a který vznikne na území některé z Vysokých smluvních stran*“. Řada autorů se domnívá, že absence detailnější definice byla úmyslná; lze tedy konstatovat jistou podobnost s (úmyslnou) absencí definice „pronásledování“ v Ženevské úmluvě o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (publ. pod č. 208/1993 Sb.) V obou případech tak dochází k pnutí mezi právní jistotou a flexibilitou výkladu dotčených pojmů. V obou případech byl rovněž úkol definovat přesnější kritéria dotčeného pojmu delegován na soudní orgány. V případě definice „vnitrostátního ozbrojeného konfliktu“ však existuje bohatá judikatura mezinárodních soudních orgánů, ze které lze vycházet (na rozdíl od výkladu pojmu „pronásledování“ v definici uprchlíka, ke kterému se vzhledem k absenci patřičného rozhodovacího mechanismu *mezinárodní* soudní orgány vyjadřují spíše sporadicky; tato situace se alespoň v Evropské unii nepochybně změnila v důsledku činnosti Soudního dvora Evropských společenství). Tato judikatura je o to významnější, že samotná kvalifikační směrnice i důvodová zpráva k ní (*explanatory memorandum*) poskytuje k výkladu pojmu „vnitrostátní ozbrojený konflikt“ minimum indicií. Některé pojmy mezinárodního humanitárního práva byly dále rozvedeny v Dodatkovém protokolu k Ženevským úmluvám z roku 1949 o ochraně obětí mezinárodních ozbrojených konfliktů (dále jen „Protokol I z roku 1977“) a v Dodatkovém protokolu k Ženevským úmluvám z roku 1949 o ochraně obětí ozbrojených konfliktů

nemajících mezinárodní charakter (dále jen „Protokol II z roku 1977“) (oba Protokoly publ. pod č. 168/1991 Sb.). Nejvyšší správní soud rovněž nemůže přehlédnout výjimečnou roli, kterou na poli mezinárodního humanitárního práva hraje Mezinárodní výbor Červeného kříže.

Lze tedy shrnout, že Nejvyšší správní soud při definování pojmu „vnitřní ozbrojený konflikt“ vycházel primárně ze společného čl. 3 Ženevských úmluv z roku 1949 s přihlédnutím k Protokolu I z roku 1977, Protokolu II z roku 1977, judikatuře mezinárodních soudních orgánů a ke stanoviskům Mezinárodního výboru Červeného kříže.

Jak bylo uvedeno již výše, společný čl. 3 Ženevských úmluv z roku 1949 definuje „vnitřní ozbrojený konflikt“ jako „ozbrojený konflikt, který nemá mezinárodní ráz“. Tato formulace obsahuje dva výrazy, které jsou pro vymezení vnitřního ozbrojeného konfliktu zásadní. Prvním z nich je termín „ozbrojený konflikt“, který odlišuje „vnitřní ozbrojený konflikt“ od vnitřních nepokojů a napětí, tj. vymezuje *dolní* hranici vnitřního ozbrojeného konfliktu. Druhým z nich je spojení „konflikt, který nemá mezinárodní ráz“, který odlišuje „vnitřní ozbrojený konflikt“ od mezinárodního ozbrojeného konfliktu, tj. vymezuje *horní* hranici vnitřního ozbrojeného konfliktu.

Pokud jde o dolní hranici vnitřního ozbrojeného konfliktu, jisté vodítko poskytuje čl. 1 odst. 2 Protokolu II z roku 1977, který obsahuje negativní vymezení dolní hranice: „*Tento Protokol nebude aplikován v případě vnitřních nepokojů a napětí, jako jsou vzpoury, izolované a sporadické násilné činy a ostatní činy podobné povahy, které se nepovažují za ozbrojené konflikty*“ [obdobně i čl. 8 odst. 2 písm. d) Římského statutu Mezinárodního trestního soudu (v ČR dosud neratifikován)]. Toto negativní vymezení dolní hranice vnitřního ozbrojeného konfliktu se aplikuje i na společný čl. 3 Ženevských úmluv z roku 1949 (ICRC: *How is the Term „Armed Conflict“ Defined in International Humanitarian Law?* Opinion Paper, March 2008, str. 3). Dolní hranici vnitřního ozbrojeného konfliktu rozvedl dále Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii ve věci *Tadić*, ve které definoval ozbrojený konflikt obecně jako „*uchýlení se k ozbrojené síle mezi státy či děletrvajících ozbrojené násilí mezi vládní autoritou a organizovanými ozbrojenými skupinami či mezi takovými skupinami uvnitř jednoho státu*“ [*Prosecutor v. Duško Tadić*, Case No. IT-94-1-AR72, Appeals Chamber, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction ze dne 2. 10. 1995, bod 70 (všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na <http://www.icty.org/>)]. Tuto definici posléze přejal i Mezinárodní trestní tribunál pro Rwandu [*Prosecutor v. George Rutaganda*, Case No. ICTR-96-3, Trial Chamber, rozsudek ze dne 6. 12. 1999, bod 92 (všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na <http://www.icty.org/>); obdobně i čl. 8 odst. 2 písm. f) Římského statutu Mezinárodního trestního soudu].

Definice Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii ve věci *Tadić* klade důraz na dvě kritéria: dlouhodobost bojů (*protracted armed violence*) a organizovanost stran konfliktu (*organized armed groups*). Stejný názor zastává i Mezinárodní výbor Červeného kříže (ICRC: *How is the Term „Armed Conflict“ Defined in International Humanitarian Law?* Opinion Paper, March 2008, str. 3). Tato definice zahrnuje jak ozbrojené konflikty mezi vládní autoritou a organizovanými ozbrojenými skupinami (tzv.

vertikální konflikty), tak ozbrojené konflikty mezi organizovanými ozbrojenými skupinami, z nichž ani jedna nereprezentuje vládu (tzv. horizontální konflikty). Poněkud restriktivnější pojetí dolní hranice vnitřního ozbrojeného konfliktu obsahuje čl. 1 odst. 1 Protokolu II z roku 1977, který tyto konflikty definuje jako „*ozbrojené konflikty, ... k nimž dochází na území Vysoké smluvní strany mezi jejími ozbrojenými silami a disidentskými ozbrojenými silami nebo jinými organizovanými ozbrojenými skupinami vykonávajícími pod odpovědným velením takovou kontrolu nad částí jejího území, která jim umožňuje vést trvalé a koordinované vojenské operace a aplikovat tento Protokol*“. Tato definice obsahuje 4 kritéria, která musí být splněna kumulativně: (1) odpovědné velení; (2) kontrola části území; (3) schopnost vykonávat trvalé a koordinované vojenské operace; a (4) „minimální infrastruktura“ strany konfliktu, která zaručuje aplikaci Protokolu II z roku 1977 (blíže k těmto kritériím BÍLKOVÁ, V.: *Úprava vnitrostátních ozbrojených konfliktů v mezinárodním humanitárním právu*. Praha: Univerzita Karlova, 2007, str. 108-110). Další rozdíl oproti společnému čl. 3 Ženevských úmluv z roku 1949 spočívá v tom, že čl. 1 odst. 1 Protokolu II z roku 1977 vyžaduje, aby jednou ze stran konfliktu byla vláda, čímž jsou z rozsahu Protokolu II z roku 1977 vyloučeny tzv. horizontální konflikty.

Obě definice vnitřního ozbrojeného konfliktu, tj. definice ve společném čl. 3 Ženevských úmluv z roku 1949 a definice v čl. 1 odst. 1 Protokolu II z roku 1977, ale nejsou ve vzájemném rozporu. Návěti čl. 1 odst. 1 Protokolu II z roku 1977 totiž explicitně konstatuje: „*Tento Protokol, který rozvíjí a doplňuje společný článek 3 Ženevských úmluv z 12. srpna 1949 a nemění existující podmínky jeho aplikace...*“ (důraz doplněn). Protokol II z roku 1977 toliko přiznal obětem určité podmnožiny vnitřních ozbrojených konfliktů zakotvených ve společném čl. 3 Ženevských úmluv z roku 1949 větší rozsah práv a nikterak nemodifikoval definici vnitřního ozbrojeného konfliktu ve společném čl. 3 Ženevských úmluv z roku 1949. K tomuto závěru dospěla i judikatura mezinárodních trestních tribunálů citovaná výše. Za těchto okolností tak Nejvyšší správní soud není povinen položit předběžnou otázku Soudnímu evropskému dvoru Evropských společenství ohledně výkladu pojmu „vnitřní ozbrojený konflikt“. Kdyby evropský zákonodárce hodlal omezit aplikaci čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice pouze na „vnitřní ozbrojené konflikty“ ve smyslu čl. 1 Protokolu II z roku 1977, nepochybně by tak učinil. Tento závěr potvrzují i přípravné práce na kvalifikační směrnici, které v žádné fázi neobsahovaly odkaz na Protokol II z roku 1977, nýbrž – právě naopak – na společný čl. 3 Ženevských úmluv z roku 1949. Ke stejnému závěru dospěly i soudy v jiných členských státech EU, včetně soudů nejvyšší instance [srov. např. rozhodnutí francouzského *Cour national du Droit d'asile (CNDA)* ve věci *Kulendarajah* (z 27. 6. 2008, č. 581505); rozhodnutí německého Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2008, BVerwG 10 C 43.07; rozhodnutí nizozemské Státní rady ze dne 20. 7. 2008 (č. 200608939/1), ze dne 3. 4. 2008 (č. 200701108) a ze dne 5. 9. 2008 (č. 200804650/1); rozhodnutí švédského Odvolacího migračního soudu (MIG) č. 2007:9 (UM 23-06); a rozhodnutí *Asylum and Immigration Tribunal* (Spojené království) ve věcech *HH & others* (Mogadishu: armed conflict: risk) Somalia CG [2008] UKIAT 00022 (ze dne 28. 1. 2008) a *KH /Article 15(c) Qualification Directive/* Iraq CG [2008] UKIAT 00023 (ze dne 25. 3. 2008)]; výklad tohoto pojmu ostatně nepožadovala ani samotná předběžná otázka nizozemské Státní rady ve věci C-465/07 *Elgafaji*. Lze tedy uzavřít, že výklad pojmu „vnitřní ozbrojený konflikt“ zakotveného v čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice je tedy natolik jasný, že neponechává prostor pro jakoukoliv rozumnou pochybnost ve smyslu doktríny *acte clair* vytvořené

Soudním dvorem Evropských společenství (viz rozsudek ze dne 6. 10. 1982 ve věci 283/81 *Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví*, [1982] ECR 3415).

Výše uvedený závěr však neznamena, že definice vnitřního ozbrojeného konfliktu v čl. 1 odst. 1 Protokolu II z roku 1977 je pro účely výkladu § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu nepoužitelná. Právě naopak. Konflikt, který splňuje 4 kritéria stanovená v čl. 1 odst. 1 Protokolu II z roku 1977, vždy spadá pod rozsah § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu, aniž by bylo třeba zkoumat komplexní kritéria dlouhodobosti bojů a organizovanosti stran konfliktu (viz níže).

U konfliktů, které nesplní kritéria uvedená v čl. 1 odst. 1 Protokolu II z roku 1977 je naopak třeba zkoumat případ od případu, zda-li dosahují intenzity vnitřního ozbrojeného konfliktu ve smyslu rozsudku Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii ve věci *Tadić*. Jak bylo uvedeno již výše, rozsudek ve věci *Tadić* vyžaduje posoudit dvě kritéria: dlouhodobost bojů (*protracted armed violence*) a organizovanost stran konfliktu (*organized armed groups*). Zjednodušeně lze konstatovat, že vnitřní ozbrojený konflikt v zemi původu existuje tehdy, pokud ozbrojený konflikt dosáhl dostatečné intenzity a strany konfliktu prokazují dostatečnou míru organizovanosti (ICRC: *How is the Term „Armed Conflict“ Defined in International Humanitarian Law?* Opinion Paper, March 2008, str. 5). V hraničních případech však tato obecná kritéria nepostačí. Pokud jde o dlouhodobost bojů (*protracted armed violence*), judikatura mezinárodních trestních soudů stanovila demonstrativní výčet faktorů, které je vhodné vzít v potaz: počet, délka trvání a intenzita individuálních střetů; druh použitých zbraní a ostatních vojenských prostředků; množství a kalibr vypálené munice; počet osob a typ jednotek podílejících se na bojových operacích; počet obětí; rozsah škod způsobených v průběhu bojů; počet civilistů opouštějících bojové zóny; a zda-li se daným konfliktem zabývala Rada bezpečnosti (*Prosecutor v. Ramush Haradinaj, Idriz Balaj and Lahi Brahimaj*, Case No. IT-04-84-T, Trial Chamber, rozsudek ze dne 3. 4. 2008, bod 49; další kritéria jsou zmíněna ve věci *Prosecutor v. Ljube Boškoski and Johan Tarčulovski*, Case No. IT-04-82-T, Trial Chamber, rozsudek ze dne 10. 7. 2008, body 177-178). Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii dal rovněž najevo, že žádné z těchto kritérií není samo o sobě rozhodující (Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii hovoří o „indicative factors“, což lze volně přeložit jako výkladová vodítka; srov. *Prosecutor v. Ramush Haradinaj, Idriz Balaj and Lahi Brahimaj*, Case No. IT-04-84-T, Trial Chamber, rozsudek ze dne 3. 4. 2008, bod 49), a tudíž tato kritéria musí být posouzena jako celek. Pokud jde o organizovanost stran konfliktu (*organized armed groups*), Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii definoval následující „výkladová vodítka“ týkající se stran konfliktu: stupeň organizovanosti velení (*command structure*) a existence disciplinárních pravidel a mechanismů; existence ústředního velitelství; skutečnost, že strana konfliktu ovládá určité území; schopnost strany konfliktu zajistit si zbraně, ostatní vojenské prostředky, nové členy (*recruits*), a vojenský výcvik; schopnost plánovat, koordinovat a vykonávat vojenské operace, včetně přesunů jednotek a logistiky; schopnost určit jednotnou vojenskou strategii; a schopnost „hovořit jedním hlasem“ (*speak with one voice*) a sjednávat dohody jako příměří a mírové smlouvy (*Prosecutor v. Ramush Haradinaj, Idriz Balaj and Lahi Brahimaj*, Case No. IT-04-84-T, Trial Chamber, rozsudek ze dne 3. 4. 2008, bod 60; další kritéria jsou zmíněna ve věci *Prosecutor v. Ljube Boškoski and Johan Tarčulovski*, Case No. IT-04-82-T, Trial Chamber, rozsudek ze dne 10. 7. 2008, body 199-

203). Žádné z těchto kritérií opět není samo o sobě rozhodující, a tudíž tato kritéria musí být rovněž posouzena ve své celistvosti.

Z výše uvedených faktorů, které je vhodné vzít v úvahu při posouzení kritérií dlouhodobosti bojů a organizovanosti stran konfliktu, jasně vyplývá, že se jedná o značně komplexní otázky, a to jak z hlediska skutkového, tak z hlediska právního, přičemž je nanejvýš žádoucí, aby žalovaný bedlivě sledoval rovněž judikaturu týkající se aplikace čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice v ostatních členských státech EU, a to zejména ve vztahu k jednotlivým zemím (výše zmiňované rozsudky soudů ostatních členských států EU se týkaly situace v Iráku, Somálsku, Kosovu, Burundi, Demokratické republice Kongo a na Srí Lance). Stejně tak je vhodné hledat inspiraci v judikatuře Mezinárodního soudního dvora [srov. např. *Case Concerning Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*; *Merits*. International Court of Justice (ICJ). 27. 6. 1986, bod 220, kde Mezinárodní soudní dvůr označil konflikt mezi nikaragujskou vládou a jednotkami *contras* za „konflikt nemající mezinárodní charakter“ (všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na <http://www.icj-cij.org/>], Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii, Mezinárodního trestního tribunálu pro Rwandu a Mezinárodního trestního soudu [viz např. *Prosecutor v. Lubanga*, ICC-01/04-01/06-803, the Pre-Trial Chamber I, International Criminal Court, Decision on the Confirmation of the Charges, 29. 1. 2007 (všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na <http://www.icc-cpi.int/>)]. Ačkoliv se rozsudky mezinárodních trestních tribunálů zřízených Radou bezpečnosti OSN (tj. vyjma Mezinárodního trestního soudu) vztahují primárně k situaci v bývalé Jugoslávii a ve Rwandě, obsahují mnohdy rozsáhlou komparativní analýzu, která je použitelná i pro řízení o mezinárodní ochraně (srov. z poslední doby např. *Prosecutor v. Ljube Boškoski and Johan Tarčulovski*, Case No. IT-04-82-T, Trial Chamber, rozsudek ze dne 10. 7. 2008, body 180-182). Jistou váhu pak mají i rozhodnutí kvazimezinárodních trestních tribunálů jako je Zvláštní soud pro Sierra Leone [viz např. *Prosecutor v. Brima et al*, Case No. SCSL-04-16-T, Trial Chamber, Special Court for Sierra Leone, rozsudek ze dne 20. 6. 2007 (všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na <http://www.sc-sl.org/>)] a vnitrostátních soudů (např. Ústavní soud Ruské federace konstatoval, že ozbrojený konflikt v Čečensku splňuje kritéria Protokolu č. II z roku 1977; viz rozhodnutí Ústavního soudu Ruské federace ze dne 31. 7. 1995, *Sobranie Zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii*, 1995, No. 33, Article 3424). To však na druhé straně neznamena, že rozhodnutí mezinárodních a zahraničních soudů mají být aplikována mechanicky jako závazný precedent. Tato rozhodnutí působí toliko silou své přesvědčivosti či slouží jako inspirace (blíže viz KÜHN Z., BOBEK M., POLČÁK R.: *Judikatura a právní argumentace*, Praha: Auditorium, 2006, str. 16-19), a to zejména vzhledem ke skutečnosti, že tato rozhodnutí posuzují stav na specifickém místě a ke specifickému datu, a jejich závěry se tak mohou stát vzhledem k vývoji daného konfliktu lehce obsoletními.

Posledním zásadním závěrem ohledně dolní hranice vnitřního ozbrojeného konfliktu je skutečnost, že ozbrojené střety nemusí nutně probíhat na celém území dotčeného státu. Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii opakovaně konstatoval, že za vnitrostátních ozbrojených konfliktů se „*mezinárodní humanitární právo ... aplikuje na celém území, jež je pod kontrolou některé z bojujících stran, bez ohledu na to, zda tam probíhají účinné boje či nikoliv*“ (rozsudek Mezinárodního trestního tribunálu pro

bývalou Jugoslávii ve věci *Prosecutor v. Kunarac et al.*, Cases No. IT-96-23&IT-96-23/1-A, Appeals Chamber, rozsudek ze dne 12. 6. 2002, bod 57). Pokud tedy konflikt probíhající jen na části území dotčeného státu dosahuje intenzity vnitřního ozbrojeného konfliktu, pro účely doplňkové ochrany je ve stavu vnitřního ozbrojeného konfliktu celé území státu, které je pod kontrolou stran ozbrojeného konfliktu. Pro účely výkladu vážné újmy zakotvené v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu tedy nelze konstatovat, že vzhledem k tomu, že vnitřní ozbrojený konflikt probíhá v jiné části země původu, než ze které přichází žadatel o mezinárodní ochranu, není v jeho případě splněna podmínka existence vnitřního ozbrojeného konfliktu v jeho zemi původu, což ovšem na druhou stranu samozřejmě bez dalšího neznámá, že každému civilistovi v této zemi hrozí vážné ohrožení života nebo tělesné integrity z důvodu svévolného (nerozlišujícího) násilí [viz bod IV. b)(iii) tohoto rozsudku].

Zbývalo by tedy posoudit *horní* hranici vnitřního ozbrojeného konfliktu, která odlišuje vnitřní ozbrojený konflikt od mezinárodního ozbrojeného konfliktu a představuje tudíž zároveň dolní hranici mezinárodního ozbrojeného konfliktu. Nejvyšší správní soud však nepovažuje za nutné v projednávaném případě detailně určovat hranici mezi vnitřním a mezinárodním ozbrojeným konfliktem, neboť (1) stěžovatel v kasační stížnosti existenci mezinárodního ozbrojeného konfliktu nenamítá; a (2) z povahy věci navíc plyne, že kritéria obsažená v definici vnitřního ozbrojeného konfliktu jsou mírnější než u mezinárodního ozbrojeného konfliktu, a tudíž stěžovateli postačí prokázat splnění dolní hranice vnitřního ozbrojeného konfliktu. Z hlediska doplňkové ochrany je totiž bezpředmětné, zda-li v zemi původu probíhá „pouze“ vnitřní ozbrojený konflikt nebo mezinárodní ozbrojený konflikt (tím Nejvyšší správní soud nikterak nebagatelizuje rozdíly mezi oběma pojmy, které jsou zásadní *pro účely* mezinárodního humanitárního práva). V obou případech musí totiž Česká republika při splnění dalších níže analyzovaných kritérií udělit žadateli doplňkovou ochranu (s výjimkou žadatelů, na které dopadá jedna z vylučujících klauzulí zakotvených v § 15a zákona o azylu).

Lze tedy uzavřít, že definice vnitřního ozbrojeného konfliktu v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu zahrnuje jak ozbrojené konflikty mezi vládní autoritou a organizovanými ozbrojenými skupinami (tzv. vertikální konflikty), tak ozbrojené konflikty mezi organizovanými ozbrojenými skupinami, z nichž ani jedna nereprezentuje vládu (tzv. horizontální konflikty). Na ozbrojený konflikt, který splňuje 4 kritéria stanovená v čl. 1 odst. 1 Protokolu II z roku 1977, pak lze vztáhnout § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu vždy, aniž by bylo třeba zkoumat komplexní kritéria dlouhodobosti bojů a organizovanosti stran konfliktu. U ozbrojených konfliktů nesplňujících kritéria stanovená v čl. 1 odst. 1 Protokolu II z roku 1977 je nutné zkoumat, zda-li dosahují intenzity vnitřního ozbrojeného konfliktu ve smyslu rozsudku Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii ve věci *Tadić*, tj. zda-li naplňují dvě kritéria: dlouhodobost bojů a organizovanost stran konfliktu.

IV. b)(ii)

Definice civilisty

Definice vážné újmy v čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice výrazně omezuje personální rozsah tohoto typu doplňkové ochrany tím, že hovoří o „*vážném a individuálním ohrožení ... civilisty*“ (důraz doplněn). I v tomto případě vychází čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice z terminologie mezinárodního humanitárního práva, které zásadně rozlišuje mezi civilisty a komatanty (CASSESE, A.: *International Law*. 2 vyd., Oxford: Oxford University Press, 2005, str. 408-409) Tato zásada nyní tvoří dokonce součást mezinárodního obyčejového práva [HENCKAERTS, J.-M. a kol.: *Customary International Humanitarian Law (Volume 1)*. ICRC, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, str. 3-24]. I u tohoto definičního prvku bude tedy Nejvyšší správní soud vycházet z mezinárodního humanitárního práva.

Civilista je definován negativně v čl. 50 Protokolu I z roku 1977:

„1. *Civilní osoba je osoba, která nepatří do žádné z kategorií osob uvedených v článku 4 A), 1), 2), 3), 6) Třetí úmluvy a v článku 43 tohoto Protokolu. V případě pochybnosti, zda osoba je civilní osobou, bude taková osoba považována za osobu civilní.*

2. *Civilním obyvatelstvem jsou všechny osoby, které jsou civilními osobami.*

3. *Přítomnost jednotlivců neodpovídajících definici civilní osoby uvnitř civilního obyvatelstva nezabavuje obyvatelstvo jeho civilního charakteru.“*

Zjednodušeně lze tedy konstatovat, že civilistou je každá osoba, která není členem ozbrojených sil strany konfliktu.

Protikladem termínu civilista je termín komatant, který lze vnímat v užším slova smyslu (zahrnujícím pouze osoby, které mají nárok postavení komatanta; viz FUCHS J.: *Mezinárodní humanitární právo*. Praha: Ministerstvo obrany, 2007, str. 46-51) či v širším slova smyslu, zahrnujícím i vyzvědače, žoldnéře a ostatní skupiny osob, které nemají nárok na postavení komatanta či válečného zajatce (viz FUCHS J.: *Mezinárodní humanitární právo*. Praha: Ministerstvo obrany, 2007, str. 51-55; či BÍLKOVÁ V.: *Úprava vnitrostátních ozbrojených konfliktů v mezinárodním humanitárním právu*. Praha: Univerzita Karlova, 2007, str. 123-134). Neurčitost definice komatanta však nemá z hlediska čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice žádné důsledky, neboť ten se vztahuje pouze na civilisty. I z tohoto důvodu nečiní tento prvek definice vážné újmy zakotvené v čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice (resp. v jejich národních ekvivalentech) v rozhodovací praxi členských států EU žádné větší výkladové potíže, což dokládá i absence tohoto pojmu v předběžných otázkách položených nizozemskou Státní radou Soudnímu dvoru Evropských společenství ve věci C-465/07 *Elgafaji*. V projednávané věci nevystala sporná otázka výkladu tohoto pojmu ve vztahu k posouzení, zda stěžovatel je civilistou, a proto není nutné překládat předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropských společenství ve smyslu čl. 234 Smlouvy o založení Evropského společenství; taková předběžná otázka by měla smysl toliko v hraničních případech, ve kterých by odpověď Soudního dvora měla reálný dopad na výsledek dotčené věci (viz rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 28. 11. 1991 ve věci C-186/90 *Durighello v. INPS* [1991] ECR I-5773, body 8-9; a rozsudek téhož soudu ze dne 6. 10. 1982 ve věci 283/81 *Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví*, [1982] ECR 3415, bod 10).

Situace v České republice je však složitější v tom, že znění § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu toto omezení personálního rozsahu čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice neobsahuje. Tuto absenci nevysvětluje ani důvodová zpráva k novele č. 165/2006 Sb.,

kteřou byla do českého právního řádu transponována mj. i kvalifikační směrnice. Tato důvodová zpráva toliko konstatuje: „Nově se doplňuje § 14a, který vymezuje podmínky pro udělení doplňkové ochrany, a to v případě, že cizinec nesplní důvody pro udělení azylu definované zákonem o azylu. Současně se definuje pojem vážné újmy jako rozhodující skutečnosti pro udělení doplňkové ochrany. Její vymezení přitom **kopíruje definici vážné újmy tak, jak je upravena v čl. 15 kvalifikační směrnice.** (...) **Nad rámec kvalifikační směrnice se proto doplňuje do definice vážné újmy, že za „vážnou újmu“ se bude považovat i situace, pokud by vycestování cizince nebylo možné s ohledem na závazky plynoucí z mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána**“ (důraz doplněn). Kromě vysvětlení, proč český zákonodárce užil pojmu „svévolné násilí“ [k tomu viz níže bod IV. b)(iii) rozsudku], se důvodová zpráva o transpozici čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice nikterak nezmiňuje.

Z výše uvedeného úryvku však lze dovodit, že cílem zákonodárce bylo „kopírovat“ čl. 15 písm. a) až c) kvalifikační směrnice do § 14a odst. 2 písm. a) až c) zákona o azylu a nad rámec kvalifikační směrnice zakotvit pouze § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, což představuje pro Nejvyšší správní soud významné výkladové vodítko ve prospěch výkladu souladného s čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice. Co je však rozhodující, jakýkoliv jiný výklad než ten, že § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu se vztahuje pouze na civilisty, vede k absurdním výsledkům. Česká republika by totiž musela udělit doplňkovou ochranu každému kombatanovi, neboť kombatanti se z povahy věci účastní bojových akcí a nasazují svůj život, a tudíž jim hrozí „vážné ohrožení života“. Tato skutečnost, jakkoliv je válka obecně považována za velké zlo s obrovským dopadem na život jak civilistů, tak osob aktivně bojujících (tj. kombatanů), je však inherentní každému ozbrojenému konfliktu. Tím spíše tato skutečnost vytane na povrch, pokud výraz „svévolné násilí“ nahradíme spojením „nerozlišující násilí“, které více odpovídá anglickému a francouzskému znění kvalifikační směrnice [k tomu viz níže bod IV. b)(iii) rozsudku], a jež explicitně vychází ze zásady rozlišování mezi civilisty a kombatanty. Na kombatanty se navíc vztahuje jak § 14a odst. 2 písm. a), b) a d) zákona o azylu (u nichž omezení na civilisty postrádá smysl), tak případně čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb.). Na základě těchto skutečností Nejvyšší správní soud konstatuje, že § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu je nutné vykládat totožně s čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice, a to tak, že se vztahuje pouze na civilisty.

IV. b)(iii)

Definice vážného a individuálního ohrožení života nebo tělesné integrity z důvodu svévolného násilí

Zbývá tedy definovat „svévolné (nerozlišující) násilí“ a „vážné a individuální ohrožení života nebo tělesné integrity“. Tyto dva prvky vážné újmy zakotvené v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu (resp. v čl. 15 kvalifikační směrnice) však nelze vnímat odděleně, což dokládá i rozsudek Soudního dvora Evropských společenství ve věci C-465/07 *Elgafaji*. Z tohoto důvodu i Nejvyšší správní soud posoudil oba prvky společně.

Klíčové otázky ve věci *Elgafaji* Soudní dvůr Evropských společenství definoval takto: „*zda má být čl. 15 písm. c) [kvalifikační] směrnice, ve spojení s jejím čl. 2 písm. e), vykládán v tom smyslu, že existence vážného a individuálního ohrožení života nebo*

*nedotknutelnosti žadatele o podpůrnou [tj. doplňkovou] ochranu je podřízena podmínce, že žadatel o podpůrnou [tj. doplňkovou] ochranu předloží důkazy, že v obrožení je **konkrétně on sám** z důvodu skutečností, které jsou příznačné pro jeho situaci. V případě záporné odpovědi chce uvedený soud vědět, **podle jakých kritérií** může být existence takového ohrožení považována za prokázanou“ (bod 30 rozsudku; důraz doplněn).*

Při hledání odpovědi na tyto otázky Soudní dvůr Evropských společenství nejprve komparativně zkoumal tři typy „vážné újmy“ definované v čl. 15 kvalifikační směrnice a dospěl k závěru, že výrazy použité v čl. 15 písm. a) a b) kvalifikační směrnice se „*vztahují na situace, ve kterých je žadatel o podpůrnou [tj. doplňkovou] ochranu vystaven specificky nebezpečí újmy určitého druhu*“ (bod 32 rozsudku), zatímco újma definovaná v čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice „*se týká **obecnějšího** nebezpečí újmy*“ (bod 33 rozsudku; důraz doplněn). Tento závěr odůvodnil Soudní dvůr Evropských společenství následovně: „*Obecněji se totiž spíše jedná „[...] o ohrožení života nebo nedotknutelnosti“ civilisty **nežli** o konkrétní násilí. Krom toho takové ohrožení je vlastní celkové situaci „vnitrostátního nebo mezinárodního ozbrojeného konfliktu“. Konečně je dotčené násilí vedoucí k uvedenému ohrožení kvalifikováno jako „svévolné“, což je pojem, který předpokládá, že se takové násilí může rozšířit na osoby **bez ohledu** na jejich osobní situaci*“ (bod 34 rozsudku, důraz doplněn).

Z výše uvedených úvah Soudní dvůr Evropských společenství dovodil, že „*v takovém kontextu musí být pojem „individuální“ chápán tak, že zahrnuje újmy směřované proti civilistům **bez ohledu na jejich totožnost**, pokud míra svévolného násilí, kterou se vyznačuje probíhající ozbrojený konflikt ... dosáhne natolik vysoké úrovně, že existují závažné důvody domnívat se, že by civilista byl v případě vrácení do dotyčné země nebo případně regionu vystaven – **z pouhého důvodu své přítomnosti na území této země nebo regionu** – reálnému nebezpečí vážného ohrožení, které je uvedeno v čl. 15 písm. c) směrnice*“ (bod 35 rozsudku, důraz doplněn). Tomuto výkladu neodporuje ani znění preambulárního bodu č. 26 kvalifikační směrnice, neboť obsahuje výraz „zpravidla“ (viz body 36-37 rozsudku, tento výraz ovšem neobsahuje česká verze směrnice - pozn. NSS).

Dále Soudní dvůr Evropských společenství zdůraznil systematický výklad čl. 15 kvalifikační směrnice: „*(...) dotyčná ochrana [zakotvená v čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice] je **subsidiární** a (...) újmy definované v písmenech a) a b) tohoto článku předpokládají zřetelnou míru individualizace. Ačkoliv je jistě pravda, že kolektivní skutečnosti hrají pro použití čl. 15 písm. c) směrnice významnou roli v tom smyslu, že dotyčná osoba přísluší, jako ostatní osoby, do okruhu možných obětí svévolného násilí v případě vnitrostátního nebo mezinárodního ozbrojeného konfliktu, nic to nemění na skutečnosti, že toto ustanovení **musí být vykládáno systematicky**, vzhledem ke dvěma ostatním situacím obsaženým v uvedeném článku 15 směrnice, a musí tak být vykládáno v úzké souvislosti s takovou individualizací*“ (bod 38 rozsudku, důraz doplněn).

V následujících dvou bodech rozsudku Soudní dvůr Evropských společenství poskytl vodítka pro výklad čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice, která je možné vzít v úvahu: (1) *čím více* je žadatel případně schopen prokázat, že je specificky dotčen z důvodu skutečností vlastních jeho osobní situaci, *tím nižší* míra svévolného (nerozlišujícího) násilí bude požadována pro to, aby mohl mít nárok na doplňkovou ochranu (bod 39 rozsudku); (2) územní rozsah situace svévolného (nerozlišujícího) násilí, jakož i skutečné místo pobytu

žadatele v případě jeho vrácení do dotyčné země, jak vyplývá z čl. 8 odst. 1 kvalifikační směrnice (bod 40 první odrážka rozsudku); a (3) případnou existenci takových známek reálného nebezpečí, jaké jsou uvedeny v čl. 4 odst. 4 kvalifikační směrnice, v jejichž případě může být požadavek svévolného (nerozlišujícího) násilí pro vznik nároku na doplňkovou ochranu nižší (bod 40 druhá odrážka rozsudku).

Soudní dvůr Evropských společenství shrnul své závěry následovně: „(...) čl. 15 písm. c) směrnice ve spojení s čl. 2 písm. e) téže směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že:

- existence vážného a individuálního ohrožení života nebo nedotknutelnosti žadatele o podpůrnou [tj.doplňkovou] ochranu není podřízena podmínce, že žadatel předloží důkazy, že v ohrožení je konkrétně on sám, z důvodu skutečností, které jsou příznačné pro jeho osobní situaci;
- existence takového ohrožení může být výjimečně považována za prokázanou, pokud míra svévolného násilí, kterou se vyznačuje probíhající ozbrojený konflikt, ... dosáhne natolik vysoké úrovně, že existují závažné důvody domnívat se, že by civilista byl v případě vrácení do dotyčné země nebo případně regionu vystaven – z pouhého důvodu své přítomnosti na území této země nebo regionu – reálnému nebezpečí uvedeného ohrožení“ (bod 43 rozsudku).

Výše uvedenými závěry Soudního dvora Evropských společenství je Nejvyšší správní soud při výkladu § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu vázán. Nic na tom nemění ani odlišná terminologie použitá v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu, která plyne spíše z nepřesného českého znění kvalifikační směrnice a z bezradnosti zákonodárce v hledání patřičných ekvivalentů anglického znění kvalifikační směrnice, než že by vyjadřovala úmysl pozměnit rozsah § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu oproti čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice. Tuto skutečnost přiznává zákonodárce explicitně i v důvodové zprávě k novele č. 165/2006 Sb., když konstatuje: „Nově se doplňuje § 14a, který vymezuje podmínky pro udělení doplňkové ochrany, a to v případě, že cizinec nesplní důvody pro udělení azylu definované zákonem o azylu. Současně se definuje pojem vážné újmy jako rozhodující skutečnosti pro udělení doplňkové ochrany. Její vymezení přitom kopíruje definici vážné újmy tak, jak je upravena v čl. 15 kvalifikační směrnice. (...) Pokud jde o pojem „svévolné násilí“ uvedený v § 14a písm. c), vychází se z pojmu „nediskriminační násilí“ tak, jak jej používá anglické znění kvalifikační směrnice. Pro tento pojem bylo poměrně složité nalézt obdobu v rámci právního řádu České republiky, proto vzhledem k existenci poměrně širokého rámce mezinárodnězávazných smluv v dané oblasti se jevílo jako schůdnější využít pojem „svévolné násilí“ pro jeho schůdnější interpretaci a odlišení, že jde o běžné násilí v rámci ozbrojených konfliktů nesouvisející s rasou, národností apod. (...) Nad rámec kvalifikační směrnice se proto doplňuje do definice vážné újmy, že za „vážnou újmu“ se bude považovat i situace, pokud by vycestování cizince nebylo možné s ohledem na závazky plynoucí z mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána“ (důraz doplněn). Z tohoto úryvku vyplývá, že cílem zákonodárce bylo „kopírovat“ čl. 15 písm. a) až c) kvalifikační směrnice do § 14a odst. 2 písm. a) až c) zákona o azylu a nad rámec kvalifikační směrnice zakotvit pouze § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, jehož výklad není předmětem tohoto řízení. V této souvislosti je však nutné podotknout, že situaci českému zákonodárci neulehčil ani překladatel

kvalifikační směrnice, neboť české znění této směrnice používá rovněž zavádějící terminologii.

Jak bylo již v tomto rozsudku opakovaně konstatováno, čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice se vztahuje na situace vnitřního a mezinárodního ozbrojeného konfliktu, a tudíž výrazy v něm použité jsou inspirovány terminologií z mezinárodního humanitárního práva. Tím Nejvyšší správní soud netvrdí, že význam všech pojmů uvedených v čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice [a potažmo v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu] musí být nutně zcela totožný s jejich významem v mezinárodním humanitárním právu, nicméně považuje za vhodné z této terminologie vycházet.

Český ekvivalent pojmu „indiscriminate violence“ (resp. „violence aveugle“) tak nalezneme ve výrazu „nerozlišující násilí“ (čl. 51 odst. 4 Protokolu č. I z roku 1977). Nicméně pro účely výkladu § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu není mezi pojmy „nerozlišující násilí“ a „svévolné násilí“ rozdíl. Závěr, že český zákonodárce neměl v úmyslu použitím výrazu „svévolné násilí“ pozměnit rozsah § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu oproti čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice potvrzuje i skutečnost, že pojem „svévolné násilí“ převzal z českého znění kvalifikační směrnice a s tímto pojmem pracuje i české znění rozsudku Soudního dvora Evropských společenství ve věci C-465/07 *Elgafaji*.

Stejně tak nelze přikládat žádný význam skutečnosti, že český zákonodárce použil spojení „ohrožení života nebo lidské důstojnosti“ (české znění kvalifikační směrnice výraz „ohrožení života nebo nedotknutelnosti“) namísto patrně nejvhodnějšího spojení „ohrožení života nebo tělesné integrity“ vyplývajícího ze společného čl. 3 písm. a) Ženevských úmluv z roku 1949, čl. 11 odst. 1 a 4 Protokolu č. I z roku 1977 a z čl. 5 odst. 2 písm. e) Protokolu č. II z roku 1977 [viz BATTJES H.: *European Asylum Law and International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, str. 238; či JÍLEK D.: *Doplňková ochrana, vážná újma a jedna normativní věta*. In JÍLEK a kol. (eds.): *Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana*. Brno: Doplněk, 2007, str. 58-61]. I v tomto případě tedy odlišná terminologie použitá v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu [oproti čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice] nemá na výklad tohoto ustanovení žádný vliv.

Větší význam by naopak mohlo mít vynechání výrazu „individuální“ v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu. Výraz „individuální“ se totiž nachází v českém znění čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice (ve spojení „vážné a individuální ohrožení“). I přes absenci jakéhokoli zdůvodnění, proč byl tento výraz v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu vynechán, by mohl tento krok naznačovat úmysl zákonodárce nevyžadovat *individuální* ohrožení z důvodu svévolného (nerozlišujícího) násilí. Ani v tomto případě však Nejvyšší správní soud není toho názoru, že by tato změna § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu [oproti čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice] měla nějaký vliv na výklad § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu. Samotný Soudní dvůr Evropských společenství totiž ve věci C-465/07 *Elgafaji* význam adjektiva „individuální“ v čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice výrazně potlačil a dospěl k výše uvedenému závěru, že „*existence vážného a individuálního ohrožení života nebo nedotknutelnosti žadatele o podpůrnou [doplňkovou] ochranu není podřízena podmínce, že žadatel předloží důkazy, že v ohrožení je konkrétně on sám, z důvodu skutečností, které jsou příznačné pro jeho osobní situaci*“ (bod 43 rozsudku) a dokonce připustil, že „*existence takového ohrožení může být výjimečně považována za prokázanou, pokud míra*

*svévolného násilí, kterou se vyznačuje probíhající ozbrojený konflikt, posuzovaná příslušnými vnitrostátními orgány rozhodujícími o žádosti o podpůrnou [doplňkovou] ochranu nebo soudy členského státu, kterým bylo předloženo rozhodnutí o zamítnutí takové žádosti, dosáhne natolik vysoké úrovně, že existují závažné důvody domnívat se, že by civilista byl v případě vrácení do dotyčné země nebo případně regionu vystaven – **z pouhého důvodu své přítomnosti na území této země nebo regionu** – reálnému nebezpečí uvedeného ohrožení“ (bod 43 rozsudku). Lze tedy zjednodušeně konstatovat, že český zákonodárce se svou nepřesnou transpozicí „trefil“ do budoucího výkladu Soudního dvora Evropských společenství. Ačkoliv tento způsob transpozice zdá se Nejvyššímu správnímu soudu poněkud nešťastným, v tomto konkrétním případě to nemá na výklad § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu [oproti čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice] opět žádný vliv.*

Lze tedy konstatovat, že rozsah § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu je totožný s rozsahem čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice a Nejvyšší správní soud tudíž nemá žádný důvod, proč se odchýlit od závěrů Soudního dvora Evropských společenství ve věci C-465/07 *Elgafaji*. Tyto závěry lze ve zkratce shrnout následovně: (1) čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice vyžaduje nižší míru individualizace hrozby vážné újmy, než je tomu u čl. 15 písm. a) a b) kvalifikační směrnice (bod 43 rozsudku ve věci C-465/07 *Elgafaji*); (2) při posuzování existence vážné újmy ve smyslu čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice je vhodné vzít v úvahu faktory uvedené v bodu 39 a 40 rozsudku ve věci C-465/07 *Elgafaji*.

IV. b)(iv)

Třístupňový test vyplývající z § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu

Jak bylo uvedeno výše, čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice vyžaduje naplnění čtyř podmínek: (1) existenci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu; (2) existenci svévolného (nerozlišujícího) násilí; a (3) existenci vážného a individuálního ohrožení života nebo tělesné integrity (4) civilisty; přičemž tyto podmínky musí být splněny kumulativně. Nejvyšší správní soud konstatoval, že ačkoliv se české znění § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu v některých aspektech liší od znění čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice, tyto odlišnosti nemají na výklad § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu žádný vliv a rozsah § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu je tudíž totožný s rozsahem čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice.

Nejvyšší správní soud dále dospěl k závěru, že z vnitřní logiky § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu pak plyne i pořadí zkoumání výše uvedených čtyř podmínek. Jako první musí být posouzena otázka, zda-li se země původu nachází v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu. Pokud je odpověď na první otázku kladná, musí být jako druhá v pořadí zkoumána otázka, zda-li je žadatel o mezinárodní ochranu civilistou. Pokud je odpověď na druhou otázku kladná, je nutné přistoupit k posouzení otázky, zda-li žadateli o mezinárodní ochranu hrozí vystavení svévolnému (nerozlišujícímu) násilí. Pokud je odpověď na třetí otázku kladná, je nutné zkoumat, zda-li toto násilí dosahuje intenzity vážného a individuálního ohrožení života nebo tělesné integrity. Z rozsudku Soudního dvora Evropských společenství ve věci C-465/07 *Elgafaji* ale vyplývá, že poslední dvě

otázky nelze řešit zcela odděleně, a proto i Nejvyšší správní soud sloučil posuzování podmínky existence svévolného (nerozlišujícího) násilí a podmínky vážného a individuálního ohrožení života nebo tělesné integrity do jednoho kritéria.

Z tohoto důvodu má test aplikovatelný na § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu pouze tři kroky, které lze přeformulovat do následujících otázek: (1) nachází se žadatelova země původu v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu?; (2) je žadatel o mezinárodní ochranu civilistou?; (3) hrozí žadateli o mezinárodní ochranu vážné a individuální ohrožení života nebo tělesné integrity z důvodu svévolného (nerozlišujícího) násilí? Pro existenci hrozby vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu musí být odpověď na všechny tři otázky kladná. Tento třístupňový test tedy bude nyní aplikován na projednávanou věc.

IV. c)

Aplikace testu vyplývajícího z § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu

Pokud jde o první otázku, Nejvyšší správní soud konstatuje, že Irák se ke dni rozhodnutí žalovaného (tj. k 25. 7. 2007) nacházel ve stavu vnitřního ozbrojeného konfliktu. Z dostupných zpráv o zemi původu jednoznačně vyplývá, že situaci v Iráku nelze označit jako „pouhé“ vnitřní nepokoje a napětí, jako jsou vzpoury, izolované a sporadické násilné činy (viz např. UNHCR: *Doporučení UNHCR k potřebě mezinárodní ochrany žadatelů o azyl z Iráku*, Ženeva, zpráva ze dne 31. 8. 2007, dostupná na <http://www.unhcr.cz/dokumenty/doporuzeni-irak-070831.pdf>). Byť se jednotlivé zprávy o zemi původu (kromě výše citované zprávy UNHCR srov. např. zprávu US State Department ze dne 6. 3. 2007 a zprávy Rady bezpečnosti OSN o Iráku z roku 2007) v některých detailech liší, ze všech zpráv rovněž jednoznačně vyplývá, že v případě Iráku byla v roce 2007 splněna obě kritéria vyžadovaná doktrínou *Tadić*, kterou akceptoval i zdejší soud, tj. dlouhodobost bojů a organizovanost stran konfliktu [viz bod IV.b)(i) tohoto rozsudku]. Jelikož se nejedná o hraniční případ, není třeba detailně rozebírat jednotlivé faktory rozhodné pro splnění obou kritérií. Ke stejnému závěru dospěly i jiné soudy členských států Evropské unie (srov. např. rozhodnutí *Asylum and Immigration Tribunal* (Spojené království) ve věci *KH /Article 15(c) Qualification Directive/ Iraq CG* [2008] UKIAT 00023 (z 25. 3. 2008), body 147-157). Výše uvedený závěr ostatně potvrzuje explicitně i žalovaný, který ve svém rozhodnutí uvedl, že „i přes probíhající vnitřní ozbrojený konflikt v zemi [tj. v Iráku] není výše jmenovaný [tj. stěžovatel] jako osoba s bydlištěm v severní provincii Irácké republiky vystaven vážnému ohrožení života nebo lidské důstojnosti“ (důraz doplněn). První kritérium testu je tedy splněno.

Pokud jde o druhou otázku, ve správním spise nic nenaznačuje, že by stěžovatel nebyl civilistou ve smyslu § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu a opak netvrdí ani žalovaný. Stěžovatel v pohovoru tvrdil, že v době jím tvrzených útoků na jeho osobu pracoval v obchodě, nicméně před odchodem z Iráku prý pracoval jako policista při ochraně státních hranic s Iránem. Práce v obchodě jednoznačně představuje „civilní“ činnost. Pokud je o práci policisty při ochraně státních hranic, Nejvyšší správní soud konstatuje, že i kdyby presumoval, že tuto práci stěžovatel skutečně vykonával, nezbavovalo by ho to postavení civilisty, neboť policejní jednotky v severních provinciích

hlídající státní hranice s Iránem se ozbrojeného konfliktu v Iráku aktivně neúčastní [viz HENCKAERTS J.-M. a kol.: *Customary International Humanitarian Law (Volume 1)*. ICRC, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, str. 16-17]. Druhé kritérium testu je tedy rovněž splněno.

Pokud jde o třetí otázku, Nejvyšší správní soud je povinen aplikovat závěry Soudního dvora Evropských společenství ve věci C-465/07 *Elgafaji*. Jak bylo uvedeno již výše, jedním z „leitmotivů“ tohoto rozsudku je závěr, že čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice vyžaduje nižší míru individualizace hrozby vážné újmy nežli je tomu u čl. 15 písm. a) a b) kvalifikační směrnice. Soudní dvůr Evropských společenství totiž explicitně konstatoval, že „*existence vážného a individuálního ohrožení života nebo nedotknutelnosti žadatele o doplňkovou [tj. doplňkovou] ochranu není podřízena podmínce, že žadatel předloží důkazy, že v ohrožení je konkrétně on sám, z důvodu skutečností, které jsou příznačné pro jeho osobní situaci*“ (bod 43 první odrážka rozsudku ve věci C-465/07 *Elgafaji*). Nicméně rozsudek ve věci C-465/07 *Elgafaji* obsahuje ve skutečnosti dvě alternativní možnosti, kdy je dána hrozba „vážného a individuálního ohrožení života nebo tělesné integrity z důvodu svévolného (nerozlišujícího) násilí“, ačkoliv hranice mezi oběma alternativami není ostrá. Tyto dvě možnosti se odvíjí od intenzity ozbrojeného konfliktu. Existence takového ohrožení je dána za prvé „*pokud míra svévolného násilí, kterou se vyznačuje probíhající ozbrojený konflikt, ... dosáhne natolik vysoké úrovně, že existují závažné důvody domnívat se, že by civilista byl v případě vrácení do dotyčné země nebo případně regionu vystaven – z pouhého důvodu své přítomnosti na území této země nebo regionu – reálnému nebezpečí uvedeného ohrožení*“ (bod 43 druhá odrážka rozsudku ve věci C-465/07 *Elgafaji*). To ale neznamená, že pokud ozbrojený konflikt nedosahuje této intenzity, žadateli pocházejícímu z této země původu bez dalšího nehrozí „vážné a individuální ohrožení života nebo tělesné integrity z důvodu svévolného (nerozlišujícího) násilí“. Právě naopak, Soudní dvůr Evropských společenství si byl vědom, že takové intenzity bude dosahovat ozbrojený konflikt pouze výjimečně (bod 43 druhá odrážka rozsudku ve věci C-465/07 *Elgafaji*; srov. rovněž rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. 7. 2008 ve věci *NA proti Spojenému království*, stížnost č. 25904/07, bod 115). Takový konflikt totiž vyžaduje, aby svévolné (nerozlišující) násilí probíhalo na velké části území státu (viz bod 40 první odrážka rozsudku ve věci C-465/07 *Elgafaji*) a dosahovalo velmi vysokého prahu intenzity. Nejvyšší správní soud pro zjednodušení tento typ ozbrojeného konfliktu označí jako „totální konflikt“; příkladem takového totálního konfliktu je například válka Izraele o nezávislost či konflikt ve Rwandě v období od dubna do července 1994 (obdobně viz rozhodnutí německého Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2008, BVerwG 10 C 43.07). Proto Soudní dvůr Evropských společenství v bodu 39 rozsudku uvedl, že „*čím více je žadatel případně schopen prokázat, že je specificky dotčen z důvodu skutečností vlastních jeho osobní situaci, tím nižší míra svévolného násilí bude požadována pro to, aby mohl mít nárok na doplňkovou ochranu*“ (důraz doplněn). Druhá možnost, kdy je dána hrozba „vážného a individuálního ohrožení života nebo tělesné integrity z důvodu svévolného (nerozlišujícího) násilí“, nastane tedy tehdy, kdy sice ozbrojený konflikt nelze klasifikovat jako „totální konflikt“, nicméně žadatel je schopen prokázat dostatečnou míru individualizace jemu hrozícího svévolného (nerozlišujícího) násilí.

Lze tedy shrnout, že v případě totálního konfliktu hrozí vážná újma ve smyslu § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu v zásadě každému žadateli přicházejícímu z této země

původu či postiženého regionu, neboť pouhá přítomnost na území této země nebo regionu jej vystavuje reálnému nebezpečí ohrožení života a tělesné integrity. Z toho mj. plyne, že v takovém případě má nárok na doplňkovou ochranu i nevěrohodný žadatel o mezinárodní ochranu, nejsou-li pochybnosti alespoň o tom, že pochází z konfliktem postižené země či regionu.

V případě konfliktu nemajícího charakter totálního konfliktu musí žadatel prokázat dostatečnou míru individualizace, a to např. tím, že prokáže, (1) že již utrpěl vážnou újmu nebo byl vystaven přímým hrozbám způsobení vážné újmy ve smyslu čl. 4 odst. 4 kvalifikační směrnice (bod 40 druhá odrážka rozsudku ve věci C-465/07 *Elgafaji*); (2) že ozbrojený konflikt probíhá právě v tom regionu jeho země původu, ve kterém skutečně pobýval, a že nemůže nalézt účinnou ochranu v jiné části země (bod 40 první odrážka rozsudku ve věci C-465/07 *Elgafaji*); či (3) že jsou u něj dány jiné faktory (ať už osobní, rodinné či jiné), které zvyšují riziko, že terčem svévolného (nerozlišujícího) násilí bude právě on [srov. např. rozhodnutí německého Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2008, BVerwG 10 C 43.07; rozhodnutí švédského Odvolacího migračního soudu (MIG) č. 2007:9 (UM 23-06); a rozhodnutí *Asylum and Migration Tribunal* (Spojené království) ve věci *KH /Article 15(c) Qualification Directive/ Iraq CG [2008] UKIAT 00023* (ze dne 25. 3. 2008), bod 225; srov. rovněž rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 11. 1. 2007 ve věci *Salah Sheekh proti Nizozemí*, stížnost č. 1948/04, bod 148].

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že situaci v Iráku nelze k datu rozhodnutí žalovaného ani k datu tohoto rozsudku klasifikovat jako „totální konflikt“, neboť nejen, že ozbrojený konflikt v Iráku *obecně* nedosahuje takové intenzity, že by každý civilista z důvodu pouhé přítomnosti na území Iráku byl vystaven reálnému nebezpečí vážné újmy, ale jeho intenzita v *jednotlivých* iráckých provinciích navíc výrazně kolísá (což platí zejména o severních provinciích, ze kterých stěžovatel přichází; viz níže). Tento závěr zastává i Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky [viz zpráva (UNHCR: *Doporučení UNHCR ohledně navrácení a stanovisko k potřebám mezinárodní ochrany Iráčanů mimo Irák*, Ženeva, zpráva ze dne 18. 12. 2006 aktualizovaná k dubnu 2007, dostupná na <http://www.unhcr.cz/dokumenty/irak-navrat-2007.pdf>) citovaná žalovaným v rozhodnutí] a je potvrzen jak v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, který neshledal u řady stěžovatelů z Iráku jejich navrácení v rozporu s čl. 3 Úmluvy (srov. např. *Müslim proti Turecku*, stížnost č. 53566/99, rozsudek ze dne 26. 4. 2005, bod 70; či nejnověji *F.H. proti Švédsku*, stížnost č. 32621/06, rozsudek ze dne 20. 1. 2009, bod 93), tak v judikatuře ostatních členských soudů EU [rozhodnutí německého Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2008, BVerwG 10 C 43.07; rozhodnutí švédského Odvolacího migračního soudu (MIG) č. 2007:9 (UM 23-06); a rozhodnutí *Asylum and Immigration Tribunal* (Spojené království) ve věci *KH /Article 15(c) Qualification Directive/ Iraq CG [2008] UKIAT 00023* (ze dne 25. 3. 2008), bod 223]. Nic na tom nemění ani skutečnost, že krajský soud se nevyjádřil přesně, když obecně konstatoval, že „*situace v zemi původu žalobce jistě není srovnatelná se situací v České republice, leč i při posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany cizinců je nutné [vždy] posuzovat žádost individuálně, na základě okolností relevantních pro určitého jedince a ve vztahu k hrozícímu nebezpečí pro toho určitého jedince, nikoli na základě obecné situace v zemi původu*“. V případě existence „totálního konfliktu“ totiž § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu takovou míru individualizace hrozby nevyžaduje. Tato nepřesnost v odůvodnění rozsudku krajského

soudu nemá ale na výsledek projednávání věci žádný vliv, neboť situace v Iráku nedosahuje intenzity „totálního konfliktu“.

Jelikož situaci v Iráku nelze klasifikovat jako „totální konflikt“, stěžovatel musí v souladu s bodem 39 rozsudku ve věci C-465/07 *Elgafaji* prokázat (či alespoň věrohodně tvrdit) dostatečnou míru individualizace jemu hrozícího svévolného (nerozlišujícího) násilí. Zbývá tedy posoudit, zda-li jsou dány u stěžovatele jiné faktory, které zvyšují riziko, že terčem svévolného (nerozlišujícího) násilí bude právě on. Stěžovatel uváděl dva specifické důvody, které by měly zvyšovat pravděpodobnost, že se stane terčem svévolného (nerozlišujícího) násilí: (1) ve správním řízení tvrdil, že se již v minulosti stal v Iráku terčem několika útoků, neboť jeho bratr pracoval v době režimu Saddáma Husajna jako osobní strážce vládního funkcionáře Izeta Duriho; a (2) v kasační stížnosti uváděl, že se vrací z Evropy a je tím dán předpoklad, že patří mezi movitější spoluobčany a byl by proto vydírán.

Pokud jde o první tvrzení, Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje se závěrem žalovaného a krajského soudu, že informace předložené stěžovatelem v obou pohovorech ohledně útoku na jeho osobu z důvodu údajného předchozího zaměstnání jeho bratra jsou natolik rozporné, že stěžovatelova verze událostí je zcela nevěrohodná. Stěžovatel tedy nenabídl taková věrohodná tvrzení, z nichž by vyplývalo, že by již utrpěl vážnou újmu nebo byl vystaven přímým hrozbám nebo způsobení vážné újmy ve smyslu čl. 4 odst. 4 kvalifikační směrnice (viz bod 40 druhá odrážka rozsudku ve věci C-465/07 *Elgafaji*), přičemž je nutné vzít v potaz skutečnost, že výpovědi stěžovatele jsou natolik rozporné, že činí jeho příběh celkově nevěrohodným. Pokud jde o druhé tvrzení, tuto námitku stěžovatel nevznesl ani v pohovorech se žalovaným ani v žalobě, a proto se s tímto argumentem žalovaný ani krajský soud nemohli vypořádat. Zdejší soud však konstatuje, že i tento argument je lichý. Ve výše uvedených zprávách o zemi původu není nikde zmínka, že by skutečnost, že se odmítnutý žadatel o mezinárodní ochranu vrací z Evropy, sama o sobě představovala rizikový faktor. Tento závěr podporuje i výše zmíněná judikatura Evropského soudu pro lidská práva týkající se navracení stěžovatelů do Iráku. Lze tedy shrnout, že stěžovatel nenabídl žádný věrohodný důvod, proč by měl být považován za představitele takové skupiny, jejíž členové jsou vystaveni zvýšenému riziku vážné újmy.

Nejvyšší správní soud vzal v souladu s bodem 40 první odrážky rozsudku ve věci C-465/07 *Elgafaji* rovněž v potaz územní rozsah situace svévolného (nerozlišujícího) násilí v Iráku, jakož i skutečné místo pobytu žadatele v případě jeho vrácení do Iráku, jak vyplývá z čl. 8 odst. 1 kvalifikační směrnice. Stěžovatel pobýval před svým odchodem z Iráku v severní provincii Iráku, jež je pod kontrolou Kurdské regionální správy a jež přes drobné střety představuje relativně klidnou a zřejmě nejstabilnější oblast v Iráku (viz výše citované zprávy o zemi původu). Dále zdejší soud přihlédl ke skutečnosti, že stěžovatel dle svého tvrzení před odchodem z vlasti pracoval jako policista při ochraně státních hranic s Iránem (což mu domluvil jeho strýc), přičemž podle svých vlastních slov uvedených v pohovoru ze dne 11. 6. 2007 ve vesnici Hadži Awa, kde v té době pobýval, žádné problémy neměl; vadilo mu toliko, že „nemohl do města“, že „to byla malá vesnička bez žádné perspektivy“, že tam „neviděl svou budoucnost“ a že vykonávaná práce policisty „byla z nouze“. Tyto důvody stěžovatele pro odchod ze země původu nepovažuje zdejší soud samy o sobě za relevantní pro účely mezinárodní ochrany.

Na základě výše uvedených skutečností dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že žádný z potenciálních rizikových faktorů nepředstavuje pro stěžovatele zvýšené riziko, že se stane terčem svévolného (nerozlišujícího) násilí do té míry, že se naplní třetí bod testu vyplývajícího z § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu. Stěžovatel tudíž neprokázal (ani věrohodně netvrdil) dostatečnou míru individualizace jemu hrozícího svévolného (nerozlišujícího) násilí (viz bod 39 rozsudku ve věci C-465/07 *Elgafaji*).

IV. d)

Kasační námitka brojící proti vadě řízení před žalovaným a před krajským soudem

Pokud jde o námitky stěžovatele brojící proti vadě řízení, a to jak před žalovaným, tak před krajským soudem, Nejvyšší správní soud konstatuje, že tyto námitky posoudil již v rámci aplikace testu vyplývajícího z § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu na projednávaný případ v bodě IV. c) tohoto rozsudku. Proto zdejší soud jen krátce opakuje, že stěžovatelova námitka, že žalovaný se snažil předpojatě vůči němu za každou cenu dovodit nevěrohodnost (a krajský soud toto pochybení nijak nezohlednil), je lichá. Závěry žalovaného i krajského soudu jsou důsledkem zjevně rozporných výpovědí stěžovatele v obou pohovorech se žalovaným, které se týkají *klíčových* okolností jeho „azylového příběhu“, a nikoliv předpojatosti žalovaného. I tyto námitky jsou tudíž nedůvodné.

V.

Shrnutí a náklady řízení

Nejvyšší správní soud konstatuje, že při posuzování hrozby vážné újmy zakotvené v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu je nutné aplikovat třístupňový test. Tento test lze přeformulovat do tří následujících otázek: (1) nachází se žadatelova země původu v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu?; (2) je žadatel o mezinárodní ochranu civilistou?; (3) hrozí žadateli o mezinárodní ochranu vážné a individuální ohrožení života nebo tělesné integrity z důvodu svévolného (nerozlišujícího) násilí? Pro existenci hrozby vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu musí být odpověď na všechny tři otázky kladná.

Zdejší soud posléze dospěl při aplikaci tohoto testu na projednávanou věc k následujícím závěrům. Za prvé, Irák se ke dni rozhodnutí žalovaného (tj. k 25. 7. 2007) nacházel ve stavu vnitřního ozbrojeného konfliktu. Za druhé, stěžovatel je civilistou ve smyslu § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu. Za třetí, stěžovateli nehrozí vážné a individuální ohrožení života nebo tělesné integrity z důvodu svévolného (nerozlišujícího) násilí. Situaci v Iráku totiž nelze k datu rozhodnutí žalovaného ani k datu tohoto rozsudku klasifikovat jako „totální konflikt“, ve kterém je z povahy věci – tj. z důvodu pouhé přítomnosti na daném území – vystaven reálnému nebezpečí vážné újmy každý civilista. Stěžovatel není ani představitelem žádné rizikové skupiny, a tudíž nebyla prokázána dostatečná míra individualizace jemu hrozícího svévolného (nerozlišujícího) násilí vyžadovaná v § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu.

Uplatněné kasační námitky tudíž nejsou důvodné. Nejvyšší správní soud tedy i přes dílčí nepřesnosti v odůvodnění rozsudku krajského soudu neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy právo na náhradu nákladů řízení, které mu však nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Stěžovateli byl pro řízení o kasační stížnosti ustanoven krajským soudem zástupce z řad advokátů; v takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 8 s. ř. s.). Ustanovené zástupkyni stěžovatele byla přiznána odměna a náhrada hotových výdajů v celkové částce 5712 Kč [dva úkony právní služby za 2100 Kč spočívající v převzetí věci a v písemném podání soudu týkajícím se věci samé podle § 11 odst. 1 písm. b) a d) ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f) a § 7 bodem 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), dále dva režijní paušály po 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu a DPH ve výši 19%, tj. 912 Kč, celkem tedy 5712 Kč].

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

V Brně dne 13. března 2009

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu