



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka, JUDr. Karla Šimky, JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Kateřiny Šimáčkové, Ph.D. v právní věci žalobkyně: **H. E.**, zastoupena Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 11. 2008, č. j. 63 Az 95/2007 – 45,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 11. 2008, č. j. 63 Az 95/2007 – 45, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 11. 2008, č. j. 63 Az 95/2007 – 45, byla zamítnuta žaloba podaná žalobkyní (dále jen „stěžovatelka“) proti rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 25. 9. 2007, č. j. OAM-1-721/VL-07-VL02-2007, kterým byla zamítnuta žádost stěžovatelky o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodná podle ust. § 16 odst. 1 písm. g) zákona č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“). V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že ze všech procesních úkonů stěžovatelky v řízení o udělení mezinárodní ochrany vyplývá, že opustila vlast z důvodu konfliktu s manželkou svého otce a důvodem její žádosti o udělení mezinárodní ochrany je snaha o legalizaci pobytu v České republice. Skutečnost, že má v zemi původu obavy před vyhrožováním soukromé osoby není bez dalšího důvodem pro udělení azylu podle ust. § 12 zákona o azylu, tím spíše v situaci, kdy se nikdy s žádostí o pomoc nikam neobrátila. Stěžovatelka tedy neuvedla žádné skutečnosti svědčící o tom, že by mohla být vystavena pronásledování z důvodů uvedených v citovaném ustanovení a ani skutečnosti, na základě kterých by bylo možno dospět k závěru, že by jí v zemi původu hrozilo nebezpečí vážné újmy z některého z důvodů

uvedených v ust. § 14a zákona o azylu. Ministerstvo proto nepochybovalo, jestliže žádost stěžovatelky zamítlo jako zjevně nedůvodnou podle ust. § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu. Za této situace nebylo ministerstvo povinno rozhodnout o udělení doplňkové ochrany podle ust. § 14a zákona o azylu. Podle názoru krajského soudu se ministerstvo žádostí stěžovatelky zabývalo odpovědně a svědomitě a vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. V odůvodnění napadeného rozhodnutí je uvedeno, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami bylo ministerstvo vedeno při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodovalo.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., který spočívá v nesprávném posouzení právní otázky, zda v jejím případě mělo být aplikováno ust. § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu a nikoli ust. § 14a odst. 2 písm. b) citovaného zákona ve spojení s čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky, čl. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků a čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Podle stěžovatelky mohla být její žádost ve vztahu k ust. § 12 zákona o azylu posouzena jako zjevně nedůvodná, ve světle ust. § 14a odst. 2 písm. b) však byla zjevně důvodná. Posuzování důvodnosti udělení doplňkové ochrany však bylo chybně odmítnuto. Spojením a snadným zamítnutím její žádosti jako zjevně nedůvodné ministerstvo pochybilo, protože tím porušilo povinnost stanovenou v čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky, a to dodržet závazek vyplývající z mezinárodního práva - nevystavit stěžovatelku ponižujícímu a nelidskému zacházení. Je zde zjevný rozpor a rozdíl mezi tzv. doplňkovou ochranou a azylem. Doplňková ochrana nesmí být vyloučena pouze proto, že stěžovatelka nesplňuje velmi úzkou definici uprchlíka ve smyslu ust. § 12 zákona o azylu. Tento rozpor musí Nejvyšší správní soud vyřešit, protože sebevíce mučená osoba (např. bez končetin, se střelnými ranami) by mohla být českým azylovým systémem odmítnuta podle ust. § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu, pokud by se jednalo např. o oběť válečného konfliktu, domácího násilí nebo i státní perzekuce, avšak z azylově nerelevantních důvodů. Stěžovatelka je přesvědčena, že její žádost nemohla být posouzena jako zjevně nedůvodná, jestliže vyslovila, a ministerstvo to nijak nevyvrátilo, obavu z ponižujícího a nelidského zacházení ze strany soukromé osoby (nevlastní matky), a to v zemi původu, která je nedemokratická a v níž se obecně lidská práva nedodržují. Vadu řízení stěžovatelka spatřovala v tom, že ačkoliv se domáhala udělení azylu z důvodu obav z ponižujícího a nelidského zacházení ze strany své nevlastní matky, která ji surověabila a kousala, ministerstvo si neopatřilo ani jednu informaci o situaci v zemi jejího původu, aby zjistilo, jak účinně chrání nigerijské státní orgány oběti nelidského a ponižujícího zacházení, případně oběti domácího násilí. Tím zásadně pochybilo a krajský soud toto pochybení neodstranil. Přitom je jasné, že diktátorská africká země nemá propracovanou ochranu obětí ponižování a domácího násilí. K otázce přičitatelnosti jednání soukromých osob státu je nutno odkázat na čl. 65 Příručky k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíka vydané Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky v Praze. Totéž výkladové pojetí je obsaženo v tzv. kvalifikační Směrnici Rady EU č. 2004/83/EC v článku 6 písm. c). Odůvodnění rozhodnutí krajského soudu navíc neobsahuje vůbec žádné informace o situaci v zemi původu stěžovatelky. Nezákonnost spatřovala stěžovatelka dále v tom, že napadeným rozsudkem bylo porušeno její právo na zákaz nelidského a ponižujícího zacházení ve smyslu čl. 3 Úmluvy Rady Evropy o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 (dále jen „Úmluva“), který zakazuje vystavit nelidskému a ponižujícímu zacházení jakoukoli osobu. Tato Úmluva ukládá také

povinnost respektovat soukromý život každého, tedy i cizince (čl. 8). Zákaz nelidského zacházení má přitom extrateritoriální působnost, tzn. každý kdekoli v jurisdikci smluvního státu je chráněn před nelidským a ponižujícím zacházením. Smluvní stát má povinnost nevrátit cizince na území státu, ve kterém mu hrozí nelidské zacházení (rozhodnutí ESLP ve věci Chahal v. Velká Británie, čl. 74). Je pak irelevantní, je-li původcem nelidského zacházení stát, nestátní subjekt (Ahmed v. Rakousko) nebo zdravotní stav cizince (D. v. Velká Británie). K čl. Úmluvy stěžovatelka uvedla, že pojem soukromého života zahrnuje široký okruh osobního života individua. Zahrnuje vedle sexuálních vztahů také právo na rozvoj vlastní osobnosti a široce chápané sociální styky s ostatními (X v. Island), ale také právo na ochranu fyzické a morální integrity každého (Bensaid v. Velká Británie, odst. 47 rozhodnutí). Ochrana ve smyslu citovaného článku 8 může být významná v případech, kdy zásah do práv jednotlivce nedosahuje intenzity nutné pro aplikaci čl. 3 Úmluvy. Ministerstvo a krajský soud tedy měly posoudit zcela odděleně skutečnosti vztahující se k doplňkové ochraně, a to, zda stěžovatelka byla podrobena nelidskému a ponižujícímu zacházení ze strany soukromé osoby a nebyla jí poskytnuta (není dostupná) adekvátní ochrana. V případě návratu do vlasti by zcela jistě fyzická a morální integrita stěžovatelky byla zasažena a argument, že nejde o azylově relevantní důvody v tomto světle neobstojí. Proto stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti popřelo její oprávněnost, neboť podle jeho názoru jak jeho rozhodnutí, tak i rozsudek krajského soudu byly vydány v souladu s právními předpisy. Ministerstvo plně odkázalo na správní spis, zejména na podání a výpovědi stěžovatelky učiněná ve správním řízení. Stěžovatelce bylo poskytnuto řádné řízení, bylo jí umožněno vyjádřit se k důvodům své emigrace a podání žádosti. V jejím případě nebyly shledány důvody vymezené v ust. § 12 zákona o azylu pro udělení azylu, ani důvody zvláštního zřetele hodné k azylu podle ust. § 14 či pro doplňkovou ochranu podle ust. § 14a citovaného zákona. Proto byla její žádost o udělení mezinárodní ochrany zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle ust. § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu. Se závěry napadeného rozsudku vyslovilo ministerstvo souhlas. Tvrzení, že porušuje právo stěžovatelky na zákaz nelidského a ponižujícího zacházení, není důvodné. Stěžovatelka žádný podstatný a závažný důvod, pro který by se nemohla vrátit do země původu, neuváděla. V podané kasační stížnosti ministerstvo neshledalo uvedení skutečností týkajících se osoby stěžovatelky a možného pronásledování v zemi původu. Svůj zájem o pobyt v České republice si stěžovatelka může realizovat v podmínkách zákona č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Ministerstvo proto navrhlo zamítnutí kasační stížnosti pro nedůvodnost.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou přijatelnosti kasační stížnosti ve smyslu ust. § 104a s. ř. s. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu bude kasační stížnost ve věcech azylu přijata k projednání jen tehdy, jestliže rozhodování o ní umožní zároveň plnit obecnější sjednocující funkci v systému správního soudnictví. K tomu dochází v případě, že důvodem podání kasační stížnosti je „... natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je – kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce – pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek. To prakticky znamená, že přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešení právní otázky nad rámec konkrétního případu.

Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v tomto řízení je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti soudů.“ (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 – 41, dostupné na www.nssoud.cz).

O přijatelnou kasační stížnost se může jednat v případech, týká-li se právních otázek které 1/ dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu; 2/ jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, přičemž rozdílnost v judikatuře může vyvstat na úrovni krajských soudů i Nejvyššího správního soudu; nebo 3/ v případě, že Nejvyšší správní soud shledá důvod pro tzv. judikatorní odklon, tzn. dospěje-li ve výjimečných a odůvodněných případech k závěru, že je na místě změnit výklad určité právní otázky řešené dosud správními soudy jednotně; a rovněž 4/ bylo-li v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. O takové pochybení se může jednat především tehdy, pokud krajský soud nerespektoval ustálenou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu nebo krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva. V této souvislosti je však třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud není v rámci této kategorie přijatelnosti povolán přezkoumávat jakékoliv pochybení krajského soudu, ale pouze pochybení tak výrazné intenzity, o němž se lze důvodně domnívat, že pokud by k němu nedošlo, věcné rozhodnutí krajského soudu by bylo odlišné. Nevýrazná pochybení, především procesního charakteru, proto zpravidla nebudou dosahovat takové intenzity, aby byla důvodem přijatelnosti kasační stížnosti.

V daném případě dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že se jedná o posledně uvedený důvod přijatelnosti kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Otázkou udělení doplňkové ochrany se zabýval Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 1. 2008, č. j. 1 Azs 96/2006 - 80 (publikované pod č. 1839/2009 Sb. NSS), v němž vyslovil právní názor, že „ustanovení § 28 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném do 31. 8. 2006, je nutno vyložit tak, že pojem "rozhodnutí o neudělení nebo odnětí azylu" zahrnuje také rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné (§ 16 zákona). V tomto případě byl správní orgán povinen rozhodnout též o překážce vycestování“.

V této souvislosti lze odkázat také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78, v němž bylo uvedeno, že i v případě zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodné podle ust. § 16 zákona o azylu, je ministerstvo povinno se v odůvodnění přesvědčivě vypořádat s otázkou možného udělení doplňkové ochrany. Nepostačí pouhé zdůvodnění toho, že byly splněny podmínky citovaného ustanovení. Jestliže byla žádost o mezinárodní ochranu zamítnuta jako zjevně nedůvodná, nedošlo ve smyslu ust. § 28 odst. 2 zákona o azylu k udělení ani jedné z forem

mezinárodní ochrany. Podle téhož ustanovení má v tomto případě ministerstvo povinnost své rozhodnutí zdůvodnit ve vztahu k oběma formám ochrany. Zatímco však odůvodnění ve vztahu k neudělení azylu postrádá smysl tam, kde nejsou žádné azylově relevantní důvody tvrzeny, s otázkou doplňkové ochrany má ministerstvo povinnost se vypořádat vždy a samo z úřední povinnosti zjistit (ze zpráv o zemi původu a jemu dostupných databázích), zda skutečně žadateli nehrozí závažná újma v případě návratu do země původu. Ze zásady non-refoulement totiž vyplývá primární povinnost státu nevystavit žadatele reálné hrozbě závažné újmy, přičemž k této povinnosti se musí vázat i povinnost státu zjistit si příslušné skutečnosti, které k aplikaci této zásady nutně vedou. K zajištění této zásady musí ministerstvo vyvinout přiměřenou aktivitu z moci úřední. Inspirovat se přitom lze rozsudkem Soudního dvora Evropských společenství ze dne 17. 2. 2009 ve věci C-465/07, *Meki Elgafaji a Noor Elgafaji proti Staatssecretaris van Justitie* [2009], z něhož vyplývá, že v případech hrozby uložení trestu smrti nebo popravky, nebo mučení, nelidského, ponižujícího zacházení či trestání jde o specifickou újmu určitého druhu, jež bude vyplývat z tvrzení a konkrétní situace žadatele o mezinárodní ochranu. V případě nerozlišujícího násilí během vnitrostátního nebo mezinárodního konfliktu jde naopak o vážnou újmu obecnějšího charakteru, jež nevyžaduje předložení důkazů, že v ohrožení je konkrétně žadatel sám, a jejíž existence může být v určitých případech považována na prokázanou. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je v případě závažné újmy podle ust. § 14a odst. 2 písm. a) a b) zákona o azylu ministerstvo povinno se jí zabývat, je-li žadatelem o mezinárodní ochranu namítána, nebo vyjde-li najevo jinak v průběhu řízení. Pokud žadatel v tomto ohledu nic netvrdí a v průběhu řízení se žádná informace o možné vážné újmě neobjeví, nemusí její případnou existenci ministerstvo samo vyhledávat, avšak musí v odůvodnění svého rozhodnutí uvést, že hrozba vážné újmy nebyla v řízení tvrzena, ani nevyšla najevo. Vyšší nároky na odůvodnění rozhodnutí ministerstva je nicméně třeba klást v případě vážné újmy podle ust. § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu, neboť nerozlišující násilí během vnitrostátního nebo mezinárodního ozbrojeného konfliktu, zvláště dosahuje-li vysoké intenzity (viz *Elgafaji* bod 43 druhá odrážka), je skutečností objektivní, jejíž zjištění nevyžaduje složité zjišťování situace v zemi původu. Existenci či neexistenci nerozlišujícího násilí během vnitrostátního či mezinárodního konfliktu je proto ministerstvo povinno v rozhodnutí vždy odůvodnit. Pokud jde o vážnou újmu podle ust. § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, musí ministerstvo zvážit, k porušení jakého mezinárodního závazku by mohlo dojít, a nelze tudíž apriorně vyloučit, že by tento závazek mohl mít objektivní charakter jako v případě ust. § 14 odst. 2 písm. c) zákona o azylu. Obecně však bude ministerstvo při posuzování tohoto bodu vycházet z tvrzení žadatele a z řízení jako celku, a pokud porušení závazku neshledá, uvede to v odůvodnění svého rozhodnutí.

V daném případě je odůvodnění rozhodnutí ministerstva ve vztahu k posouzení podmínek pro udělení doplňkové ochrany podle ust. § 14a zákona o azylu naprosto nedostatečné, neboť z něj není zřejmé, jakými úvahami se ministerstvo řídilo při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu. V odůvodnění svého rozhodnutí totiž pouze ocitovalo znění ust. § 14a zákona o azylu a konstatovalo, že „Žadatelka neuvedla žádnou ze skutečností, kterou by bylo možno vážné újmě ve smyslu zákona o azylu podřadit. V této souvislosti správní orgán nedospěl k závěru, že by jí hrozilo nebezpečí vážné újmy z některého z důvodů uvedených v § 14a zákona o azylu.“ Rovněž krajský soud v odůvodnění rozsudku pouze uvedl, že

stěžovatelka neuvedla žádné skutečnosti, na základě kterých by bylo možno dospět k závěru, že by jí v zemi původu hrozilo nebezpečí vážné újmy z některého z důvodů uvedených v ust. § 14a zákona o azylu a že „Správní orgán není povinen rozhodnout o udělení doplňkové ochrany dle § 14a zákona o azylu, jestliže žádost o udělení mezinárodní ochrany byla zamítnuta dle § 16 citovaného zákona.“

Krajský soud tedy pochybil, jestliže rozhodnutí ministerstva nezrušil pro vadu řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž ministerstvo při svém rozhodování vycházelo, nemá oporu ve spise, resp. že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost.

Z výše uvedených důvodů je kasační stížnost důvodná, a proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ust. § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 23. září 2009

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu