



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D., JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D., JUDr. Marie Turkové a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobkyně: **G. I.**, zastoupená JUDr. Igorem Honusem, advokátem se sídlem Sokolská 21, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 1. 2008, č. j. 63 Az 16/2007 - 37,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**
- III.** Odměna advokáta JUDr. Igora Honuse **se určuje** částkou 2856 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 16. 2. 2007 podala žalobkyně žádost o udělení mezinárodní ochrany. Žalobkyně jako hlavní důvod své žádosti uvedla vydírání ze strany neznámých osob, které ji nutily k odvolání její výpovědi. Žalobkyni byl totiž dne 30. 6. 2006 vykraden byt, což nahlásila na policii. Policie pak po necelých třech měsících zadržela pachatele loupeže. Krátce nato začala žalobkyně dostávat

anonymní telefonáty a dopisy, ve kterých jí neznámá osoba opakovaně vyhrožovala fyzickou likvidací, pokud své oznámení nevezme zpět. Žalobkyně však oznámení nestáhla (resp. žalobkyně tvrdí, že oznámení chtěla stáhnout, ale policie mezitím spis předala prokuratuře a žalobkyni sdělila, že oznámení již v této fázi trestního řízení stáhnout nelze). V reakci na výhrůžné telefonáty se žalobkyně přestěhovala na jinou adresu, nicméně po soudním jednání, které se konalo dne 15. 1. 2007 (a ve kterém byli pachatelé loupeže odsouzeni na 6 a 8 let odnětí svobody), jí neznámá osoba začala opět telefonicky vyhrožovat fyzickou likvidací, resp. zmrzačením. Žalobkyně tvrdí, že dostala velký strach a přestala vycházet z domu. Nakonec se rozhodla z Ukrajiny odjet. O výhrůžkách žalobkyně policii ani jiný státní orgán neinformovala a pomoc nikoho nepožádala, neboť se obávala tak učinit.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 2. 2007, č. j. OAM-1-136/VL-10-12-2007, zamítl žádost žalobkyně o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“). Hlavní argumentem žalovaného pro shledání zjevné nedůvodnosti byl závěr, (1) ohledně § 12 zákona o azylu, že chybí spojitost mezi výhrůžkami neznámých osob a azylově relevantními důvody; a (2) ohledně § 14a zákona o azylu, že se nejednalo o ohrožení ze strany státních orgánů, nýbrž ze strany soukromých osob. Žalovaný konkrétně uvedl, že „[se] jednalo [o] ... ohrožení ze strany soukromých osob, které... [pod § 14a odst. 2 zákona o azylu] podřadit nelze, protože nebylo prokázáno, že by stát jejich jednání schvaloval, toleoval či jej přímo podporoval“ a dále konstatoval, že vzhledem ke skutečnosti, že se žalobkyně neobrátila s výhrůžkami vůči její osobě na relevantní státní orgány, „neprokázala, že tyto soukromé osoby jednájí se soublasem státu, a tak nelze státním orgánům jejich jednání přičítat“.

Žalobkyně napadla toto rozhodnutí žalobou ke Krajskému soudu v Ostravě, ve které brojila proti zamítnutí její žádosti jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu, proti absenci samostatného výroku o neudělení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu a proti absenci výroku o nevztažení překážky vycestování podle někdejšího § 91 zákona o azylu, přičemž v doplnění žaloby tento žalobní bod upřesnila tak, že jí měla být udělena doplňková ochrana dle § 14a odst. 1 a 2 písm. b) zákona o azylu. Žalobkyně zejména zdůraznila, že Ukrajinu opustila proto, aby unikla z dosahu pachatelů, kteří jí vykradli byt a později byli uvězněni, a jejich kompliců, neboť jí tyto osoby vyhrožovaly, a to i po uvěznění těchto pachatelů a v těchto skutečnostech spatřovala naplnění zákonných podmínek pro udělení doplňkové ochrany.

Krajský soud rozsudkem ze dne 15. 1. 2008 tuto žalobu zamítl. V odůvodnění krajský soud ve shodě s žalovaným konstatoval, že problémy žalobkyně nepokládá za azylově relevantní, neboť z nich vyplynulo, že obava žalobkyně nemá spojitost s žádným azylově relevantním důvodem. Dále krajský soud k § 12 zákona o azylu uvedl, že považuje domněnku žalobkyně o nedostupnosti ochrany před vyhrožováním ze strany neznámých osob za nedůvodnou, vzhledem k tomu, že policie byla schopna zadržet pachatele loupeže v jejím bytě a tyto pachatele odsoudit k trestu odnětí svobody. V otázce posouzení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu se krajský soud opět ztotožnil s názorem žalovaného, když konstatoval, že „ohrožení ze strany soukromých osob... [pod § 14a odst. 2 zákona o azylu] podřadit nelze, protože nebylo prokázáno, že by stát jejich jednání schvaloval, toleoval či jej přímo podporoval“, přičemž žalobkyně „[n]ewedla žádné skutečnosti svědčící o tom, že nemůže nebo není ochotna... využít ochrany státu, jebož je státním občanem“. Dále krajský soud neshledal u žalobkyně hrozbu vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 2 zákona o azylu, neboť jí nehrozí uložení nebo vykonání trestu smrti, ani mučení, nelidské či ponižující zacházení ani jiný typ vážné újmy zakotvený v § 14a odst. 2 zákona o azylu.

II.

Shrnutí základních argumentů uvedených v kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek ze dne 15. 1. 2008, č. j. 63 Az 16/2007 - 37, včasnou kasační stížností, v níž uvedla důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem) a dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (vady řízení před správním orgánem spočívající podle stěžovatelky v daném případě v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán vycházel, nemá oporu ve spisech a je s nimi v rozporu).

Pokud jde o námitky podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., stěžovatelka namítá, že splňuje podmínky pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. b) zákona o azylu, který definuje jako jednu z forem vážné újmy mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele o mezinárodní ochranu. Stěžovatelka opakuje, že po zadržení pachatelů loupeže jí bylo vyhrožováno fyzickou likvidací, pokud nevezme trestní oznámení zpět, přičemž tyto telefonáty pokračovaly i po odsouzení výše uvedených pachatelů. Stěžovatelka dále uvádí, že již v době vyšetřování trestné činnosti měla z těchto výhrůžných telefonátů takový strach, že byla rozhodnuta vzít trestní oznámení zpět, a proto šla s tímto záměrem na policii, ale policie jí sdělila, že takový úkon již učinit nemůže a na výhrůžky nebrala zřetel. Proto se ze strachu přestěhovala mimo své trvalé bydliště, nicméně výhrůžné telefonáty pokračovaly i na nové adrese. Krajský soud přitom nikterak nezpochybnil skutkový děj předložený stěžovatelkou, ale přesto dospěl k závěru, že stěžovatelka neuvedla žádné skutečnosti, na základě kterých by bylo možné dospět k závěru, že by jí v zemi původu hrozilo nebezpečí vážné újmy. Dále stěžovatelka uvádí, že vždy tvrdila a stále tvrdí, že se obrátila na policii poté, co jí bylo vyhrožováno ze strany soukromých osob. Vyhrožování pokračovalo i po odsouzení pachatelů, přičemž policie podle stěžovatelky po zajištění pachatelů loupeže již neměla zájem na její osobě, a tudíž ani na její ochraně.

Pokud jde o námitky podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., stěžovatelka poukazuje na to, že navrhovala (v řízení před krajským soudem – pozn. NSS) vyžádání podkladů od příslušného ukrajinského trestního soudu, které by potvrdily důvodnost její žádosti o mezinárodní ochranu, přičemž tyto podklady si dle jejího názoru měl vyžádat již žalovaný.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zopakoval argumenty uvedené ve svém rozhodnutí ze dne 19. 2. 2007 a navrhl zamítnutí kasační stížnosti pro její nedůvodnost.

III.

Posouzení přípustnosti a přijatelnosti kasační stížnosti

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 usnesení (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), byla podána osobou oprávněnou (§ 102 s. ř. s.) a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.), který jí byl sice ustanoven krajským soudem v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného, dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2007, č. j. 1 Afs 120/2006 - 117, publikovaného pod č. 1460/2008 Sb. NSS, je však takto ustanovený advokát oprávněn zastupovat účastníka řízení také v řízení o kasační stížnosti a v jeho zastoupení také kasační stížnost podat.

Po konstataci 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 stěžovatelky. 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 neprejudikovanou či nedostatečně 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 hmotněprávního postavení stěžovatele.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná, neboť se krajský soud dopustil zásadního pochybení spočívajícího v nesprávném právním posouzení, které *prima facie* mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatelky (čtvrtý důvod přijatelnosti), a je tedy třeba blíže se zabývat jednotlivými kasačními námitkami.

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 z celkového hlediska neshledal kasační stížnost důvodnou.

Nejvyšší správní soud nejprve zdůrazňuje, že kasační stížnost brojí výhradně proti neudělení doplňkové ochrany, a nikoliv jiných forem mezinárodní ochrany zakotvených v zákoně o azylu. Tím je dán i rozsah přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu.

Krajský soud uvedl tři důvody pro zamítnutí té části žaloby stěžovatelky, která se týkala doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu: (1) způsobení vážné újmy soukromými subjekty přesahuje rozsah § 14a odst. 2 zákona o azylu; (2) vyhrožování fyzickou likvidací a/nebo zmrzačením nespadá ani pod jeden z typů vážné újmy zakotvených v § 14a odst. 2 zákona o azylu, tj. v projednávaném případě nejde mj. o mučení, nelidské či ponižující zacházení; a (3) stěžovatelka neuvedla žádné skutečnosti svědčící o tom, že nemůže nebo není ochotna využít ochrany ukrajinských orgánů. Při posuzování těchto tří důvodů Nejvyšší správní soud vycházel zejména z následujících ustanovení.

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

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

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

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

Podle čl. 6 směrnice Rady 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“) „*mezi původce pronásledování nebo vážné újmy patří*

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

Podle čl. 7 odst. 1 kvalifikační směrnice „*ochranu mohou poskytovat*

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

Podle čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice se „*má ... zpravidla za to, že ochrana je poskytována, jestliže subjekty uvedené v odstavci 1 [čl. 7 této směrnice] učiní přiměřené kroky k zabránění pronásledování nebo způsobení vážné újmy, mimo jiné zavedením účinného právního systému pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování nebo způsobení vážné újmy, a žadatel má k této ochraně přístup*“.

O věci uvážil Nejvyšší správní soud následovně.

Za prvé, pokud jde o závěr krajského soudu, že způsobení vážné újmy soukromými subjekty nespadá pod § 14a odst. 2 zákona o azylu, ten je v rozporu s čl. 6 kvalifikační směrnice i s judikaturou Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 16. 9. 2008, č. j. 3 Azs 48/2007 - 57, www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud konstatoval, že přestože je materie původců pronásledování kvalifikační směrnici formulována zcela jasně, způsob, jímž byla transponována do zákona o azylu, tak jednoznačný není, nicméně dospěl k závěru, že soukromé osoby mohou být původci jak pronásledování (§ 12 zákona o azylu), tak vážné újmy (§ 14a zákona o azylu), a to z následujících důvodů:

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

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

Pro úplnost lze dodat, že pravidlo stanovené kvalifikační směrnicí ohledně soukromých původců reálného nebezpečí vážné újmy má svůj předobraz již v rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva (jehož judikatura byla ostatně směrnicí inspirována). Konkrétně lze odkázat např. na rozsudek velkého senátu ESLP ve věci HLR proti Francii, ze dne 29. 4. 1997, číslo stížnosti 24573/94, Reports 1997-III, odstavec 40: „Vzhledem k absolutní povaze zaručeného práva nevylučuje Soud, že článek 3 Úmluvy může dopadat i na případy, kdy nebezpečí pochází od osob, či skupin osob, které nejsou veřejnými činiteli. Musí však být prokázáno, že nebezpečí je skutečné (real risk) a orgány přijímajícího státu (mysleno přijímajícího vyboštěnou osobu) nejsou schopny zamezit tomuto nebezpečí poskytnutím odpovídající ochrany.“ (K pojmu „reálné nebezpečí“ srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 2 Azs 48/2007 - 71, www.nssoud.cz.)“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2008, č. j. 3 Azs 48/2007 - 57, www.nssoud.cz).

To v projednávané věci znamená, že výše zmíněný závěr krajského soudu, že „obmženi ze strany soukromých osob ... [pod § 14a odst. 2 zákona o azylu] podřadit nelze, protože nebylo prokázáno, že by stát jejich jednání schvaloval, toleroval či jej přímo podporoval“, je nesprávný, neboť není nutné, aby stát v projednávaném případě jednání vyděračů schvaloval, toleroval či jej přímo podporoval; postačí, pokud není schopen nebo ochoten poskytnout před vážnou újmou ochranu. Stěžovatelka tudíž nemusí prokazovat, že soukromé osoby jednají se souhlasem státu, jak naznačuje žalovaný, neboť přičitatelnost vážné újmy [v tomto případě mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu § 14a odst. 2 písm. b) zákona o azylu] státním orgánům není pojmovým znakem doplňkové ochrany (na rozdíl např. od definice mučení v čl. 1 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání ze dne 10. 12. 1984, publ. pod č. 143/1988 Sb.). Jediné, co musí stěžovatelka prokázat je, že jí hrozí skutečné nebezpečí vážné újmy a že nemůže nebo není ochotna z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem. Krajský soud tedy otázku původců vážné újmy posoudil nesprávně.

Za druhé, pokud jde o závěr krajského soudu, že vyhrožování fyzickou likvidací či zmrzačením nespadá ani pod jeden z typů vážné újmy zakotvených v § 14a odst. 2 zákona o azylu, je rovněž nesprávný. Fyzická likvidace či zmrzačení nepochybně spadají pod čl. 3 Úmluvy (*Altun proti Turecku*, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 2. 2007, stížnost č. 56760/00, § 74 - § 87; či *Jalloh proti Německu*, rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 11. 7. 2006, stížnost č. 54810/00, § 67 - § 68), z něhož primárně § 14a odst. 2 písm. b) zákona o azylu [a čl. 15 písm. b) kvalifikační směrnice] vycházejí. I otázku možných typů vážné újmy tedy posoudil krajský soud nesprávně. Z toho rovněž plyne, že žalovaný ani krajský soud neposuzovaly reálnost hrozby vážné újmy stěžovatelky (k aplikaci testu „reálného nebezpečí“ srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 Azs 45/2008 - 67, a ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008 - 48, oba dostupné na www.nssoud.cz).

Za třetí, krajský soud konstatoval, že stěžovatelka neuvedla žádné skutečnosti svědčící o tom, že nemůže nebo není ochotna využít ochrany ukrajinských orgánů. V této souvislosti je nutné se nejprve vypořádat s námitkou stěžovatelky, která v kasační stížnosti uvádí, že vždy tvrdila a stále tvrdí, že se obrátila na policii poté, co jí bylo vyhrožováno ze strany soukromých osob. Nejvyšší správní soud ale konstatuje, že tato námitka stěžovatelky je v rozporu s jejím tvrzením zachyceném v protokolu o pohovoru, kde stěžovatelka nejprve uvádí, že „*to, že mi někdo telefonicky vybrožuje, jsem na policii neoznámila, protože jsem měla strach*“ a následně na otázku žalovaného „*Obrátila jste se o pomoc na nějaký jiný úřad, např. na prokuraturu?*“ odpověděla: „*Ne, nikam jsem se o pomoc neobrátila.*“ (důraz doplněn). Protichůdné tvrzení stěžovatelky zmíněné až v kasační stížnosti tak Nejvyšší správní soud považuje za nevěrohodné a bere naopak za prokázané, že se stěžovatelka na policii ani na žádné jiné orgány v zemi původu s žádostí o ochranu neobrátila.

Spornou otázkou ovšem je, (1) zda-li je žadatel o mezinárodní ochranu, jemuž hrozí vážná újma od nestátních subjektů, povinen se vždy pokusit vyhledat ochranu u poskytovatelů ochrany v zemi původu; a (2) do jaké míry musí žadatel tvrdit, proč se nepokusil v zemi původu vyhledat ochranu, resp. prokázat, že nemůže nebo není ochoten z důvodu nebezpečí vážné újmy využít ochrany státu, jehož je státním občanem. Žalovaný ani krajský soud se k prvnímu výkladovému problému explicitně nevyjádřili a ve druhém bodě dospěli k závěru, že stěžovatelka neprokázala, že nemůže nebo není ochotna z důvodu nebezpečí vážné újmy využít ochrany státu, jehož je státním občanem (tj. Ukrajiny). Krajský soud k druhému bodu dodal, že domněnka stěžovatelky o nedostupnosti ochrany před vyhrožováním ze strany neznámých osob se jeví neodůvodněnou vzhledem k tomu, že policie byla schopna zadržet pachatele loupeže v jejím bytě a tyto pachatele odsoudit k trestu odnětí svobody.

Pokud jde o první výkladový problém, při posuzování dostupnosti a účinnosti ochrany poskytované v zemi původu je klíčový podíl (resp. absence podílu) státní moci (otázka kvazistátních entit definovaných v § 2 odst. 7 zákona o azylu a čl. 7 odst. 1 písm. b) kvalifikační směrnice v projednávané věci nevystává, a proto se jí Nejvyšší správní soud nezaobírá) na vážné újme (resp. na hrozbě vážné újmy). Tento podíl lze na základě § 2 odst. 7 zákona o azylu, v rozhodném znění, a čl. 7 odst. 1 kvalifikační směrnice rozdělit typově do tří kategorií: (1) vážná újma *prováděná* státem; (2) vážná újma *podporovaná* nebo *tolerovaná* státem; a (3) vážná újma, kterou stát nepodporuje ani netoleruje, ale přesto k ní dochází, protože tento stát *není schopen nebo ochoten* poskytnout adekvátní ochranu. V projednávaném případě vyhrožování jednoznačně vycházelo od nestátních subjektů (jednalo se o běžnou kriminalitu), které stát nepodporoval ani netrpěl, a proto se jedná o třetí kategorii a relevantní otázka zní, zda-li byly ukrajinské státní orgány schopny a ochotny proti tomuto jednání poskytnout ochranu.

Pro posouzení otázky, zda stát je či není ochoten a schopen zajistit ochranu před vážnou újmu je klíčový čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2008, č. j. 3 Azs 48/2007 - 57, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Azs 66/2008 - 70, oba www.nssoud.cz). K aplikaci čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 9. 2008, č. j. 3 Azs 48/2008 - 57, kde konstatoval, že tento článek musí být aplikován, ačkoliv nebyl explicitně transponován do zákona o azylu. V rozsudku ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Azs 66/2008 - 70, pak Nejvyšší správní soud zdůraznil, že čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice stanoví ve skutečnosti dvě podmínky pro existenci účinné ochrany v zemi původu. Poskytovatelé ochrany uvedení v čl. 7 odst. 1 směrnice poskytují zpravidla účinnou ochranu tehdy, (1) pokud činí přiměřené kroky k zabránění pronásledování nebo způsobení vážné újmy, mimo jiné zavedením účinného právního systému pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování nebo způsobení vážné újmy, a (2) pokud stěžovatel má k této ochraně přístup. Obě podmínky musí být splněny

kumulativně; v opačném případě není účinná ochrana dostupná. Pokud jde o první podmínku stanovenou čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice, Nejvyšší správní soud v témže rozsudku konstatoval, že „*ta vychází z premisy, že žádný stát není schopen zabránit veškeré trestné činnosti. Stejně tak každý stát musí respektovat procesní práva ostatních dotčených osob...*, resp. zastavit trestní řízení v případě nedostatku důkazů. Nicméně obecně účinný právní systém pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování nebo způsobení vážné újmy není vždy dostatečný. Pokud lze z dostupných informací o zemi původu dovodit, že v obecné rovně funkční systém právní ochrany není v praxi s to pro určitou specifickou skupinu (či jednotlivce) účinnou ochranu zajistit, nelze takový právní systém považovat za dostatečný, i kdyby pro většinu populace jinak dostatečný byl. Z tohoto důvodu je první podmínka stanovená čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice do jisté míry modifikována slovem „*zpravidla*“ v čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice. Znění čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice, podle něhož se má *zpravidla* za to, že ochrana je poskytována v případě učinění přiměřených kroků k zabránění pronásledování zavedením obecně účinného právního systému, neznamená, že takový právní systém bude vždy považován za dostatečnou ochranu, nýbrž pouze to, že zavedení obecně účinného právního systému bude obvykle dostatečné Slovo „*zpravidla*“ v čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice tedy v projednávaném případě znamená, že pokud je žadatel o mezinárodní ochranu „*vyčleněn*“ (tj. zastává v hierarchii azylově relevantní skupiny významné postavení; viz výše), nelze vždy zavedení obecně účinného právního systému pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování nebo způsobení vážné újmy považovat za „*přiměřený krok*“ k zabránění pronásledování nebo působení vážné újmy ve smyslu čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice; poskytovatelé ochrany uvedení v čl. 7 odst. 1 téže směrnice musí v odůvodněných případech poskytnout ochranu zaměřenou specificky na danou skupinu či jednotlivce, tj. podmínkou dodatečně specificky zaměřené či ve výjimečných případech i individuální kroky nad rámec zavedení obecně účinného právního systému“.

Projednávaný případ se však od věci č. j. 5 Azs 66/2008 - 70 liší v jednom základním aspektu, a to ve zdroji pronásledování či působení vážné újmy. Ve věci č. j. 5 Azs 66/2008 - 70 „*totiž stěžovatel nenamít[al], že mu hrozí pronásledování nestátními subjekty či subjekty státem tolerovanými či podporovanými, nýbrž tvrd[il], že byl pronásledován ze strany státních orgánů, konkrétně policie a bezpečnostních složek, a že mu od těchto orgánů hrozí pronásledování i v budoucnu. Žalovaný i krajský soud jsou povinni k této skutečnosti přiblídnout, neboť povinnost pokusit se vyhledat ochranu před pronásledováním či vážnou újmu (resp. vyčerpat dostupné prostředky ochrany) nejprve v zemi původu je nutné v případě pronásledování ze strany státu (resp. osob státem podporovaných) posuzovat odlišně od případů pronásledování nebo vážné újmy způsobených nestátními subjekty. V prvním případě je totiž nutné obzvláště obezřetně zvažovat, zda-li výše instancně postavené orgány či jiní poskytovatelé ochrany jsou schopni a ochotni poskytnout účinnou ochranu ve smyslu čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice. Pokud tomu tak není, tak nelze po stěžovateli požadovat, aby se na tyto orgány obracel“.* To ale neznamená, že v případě, kdy je původcem vážné újmy čistě nestátní subjekt, se žadatel o mezinárodní ochranu musí vždy obrátit na poskytovatele ochrany zakotvené v čl. 7 odst. 1 kvalifikační směrnice. Pokud je zjevné, že orgány v zemi původu nejsou schopny (např. proto, že vůbec neexistují) či ochotny (např. proto, že určitou skupinu ve společnosti systematicky odmítají chránit, ač ji samy neperzekují) poskytnout účinnou ochranu před vážnou újmu způsobenou nestátními subjekty, rovněž nelze po žadateli požadovat, aby se na tyto orgány obracel.

Pokud to však zjevné není, jako v projednávaném případě, žadatel musí v pohovoru se žalovaným uvést (samozřejmě postačí, pokud tak učiní svými slovy, aniž by musel nutně používat právníckou terminologii), proč se na poskytovatele ochrany s žádostí neobrátil; tj. např. (1) proto, že v daném státě neexistuje účinný právní systém pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících způsobení vážné újmy, či (2) proto, že takový systém v daném státě existuje, ale on k této ochraně nemá přístup (např. z důvodu diskriminace určité skupiny v daném státě), či (3) že z důvodu jeho specifického postavení (k tomu viz výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Azs 66/2008 - 70) musí poskytovatelé ochrany uvedení v čl. 7 odst. 1 kvalifikační směrnice učinit další *dodatečné* kroky

na jeho ochranu *nad obecný standard* stanovený čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice, nicméně nejsou schopni nebo ochotni tak učinit. Třetí kategorie ovšem presumuje, že poskytovatelé ochrany o hrozbě vážné újmy vědí, protože jinak nemohou *dodatečnou* ochranu poskytnout (resp. nelze zjistit, zda-li by ji poskytli); což má zásadní dopad na případy běžné kriminality. V této souvislosti je ale nutné připomenout, že jisté požadavky jsou kladeny i na žalovaného, který by měl vhodnou sekvencí otázek vést pohovor se žadatelem tak, aby zjistil, proč žadatel ochranu nevyhledal a poté jeho tvrzení porovnat s dostupnými informacemi o zemi původu. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Azs 66/2008 - 70, „[j]istá procesní aktivita je ... požadována i po žalovaném, který by měl v průběhu pohovoru vhodně kladenými otázkami zjistit, zda-li žadatelem tvrzené skutečnosti jsou relevantní pro udělení azylu či doplňkové ochrany a tvrzení žadatele podle toho klasifikovat.“ To ovšem nic nemění na tom, že břemeno tvrzení ohledně nedostupnosti (resp. nedostatečnosti) ochrany v zemi původu leží na straně stěžovatelky.

V projednávaném případě však stěžovatelka v průběhu pohovoru pouze v obecné rovině konstatovala, že „to, že [jí] někdo telefonicky vybrožuje, ... na polici neoznámila, protože ... měla strach“, a tudíž břemeno tvrzení ohledně nedostatečnosti, resp. nedostupnosti, ochrany před vážnou újmou v zemi původu neunesla. Z tohoto důvodu stěžovatelka v tomto kasačním bodě neuspěla. Ze stejného důvodu Nejvyšší správní soud nepovažuje za vhodné vyjadřovat se k rozložení důkazního břemene u doplňkové ochrany [k rozložení důkazního břemene u azylu podle § 12 písm. b) zákona o azylu viz výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Azs 66/2008 - 70], neboť by se jednalo o nadbytečné *obiter dictum* bez reálného dopadu na projednávanou kauzu. Ke kasační námitce stěžovatelky, podle níž se měl již žalovaný vyžádat podklady od příslušného ukrajinského soudu, Nejvyšší správní soud toliko poznamenává, že žalovaný skutkový děj tak, jak ho vylíčila stěžovatelka ve své žádosti o mezinárodní ochranu a v následném pohovoru, nezpochybňoval, chybělo však vysvětlení stěžovatelky, proč se neobrátila s žádostí o ochranu před nebezpečím vážné újmy na ukrajinské orgány. V tomto ohledu chyběla tvrzení stěžovatelky, k jejichž ověření by si žalovaný případně mohl vyžádat důkazy. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje se závěrem žalovaného a krajského soudu v tomto bodě i přesto, že by jejich odůvodnění mohlo být detailnější.

Jelikož k udělení doplňkové ochrany je třeba splnit všechny podmínky stanovené § 14a odst. 1 zákona o azylu [resp. čl. 2 písm. e) kvalifikační směrnice] kumulativně – tj., že žadatel (1) se musí nacházet mimo zemi svého původu; (2) musí mít důvodné obavy, že mu hrozí skutečné nebezpečí (reálná hrozba); (3) vážné újmy; (4) nemůže nebo není ochoten využít ochrany v zemi původu; a (5) nesmí se na něj vztahovat vylučující klauzule (Nejvyšší správní soud zde presumuje, že stěžovatelka nesplňuje podmínky pro udělení azylu) – je zjevné, že stěžovatelce by nemohla být doplňková ochrana udělena, neboť neunesla břemeno tvrzení ohledně čtvrté podmínky, a proto Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou i přes zásadní pochybení krajského soudu v několika aspektech definice doplňkové ochrany.

Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud podotýká, že i když souhlasí se žalovaným v tom, že stěžovatelka nemá nárok na udělení doplňkové ochrany, neboť nesplňuje podmínky zákonem (kvalifikační směrnici) vyžadované, forma zkráceného řízení (zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné) se vzhledem k nemalé složitosti posuzování všech výše popsaných otázek jeví v projednávaném případě jako nanejvýš sporná. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 16. 9. 2008, č. j. 3 Azs 48/2007 - 57, www.nssoud.cz, konstatoval, že „§ 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu [aktuálně písm. f) tohoto ustanovení] je na místě využívat s maximální obezřetností a omezit jeho aplikaci pouze na případy, kdy je podaná žádost o udělení mezinárodní ochrany skutečně zcela zjevně neoprávněná“. Tato výtka je plně na místě i v projednávaném případě. V této souvislosti je nutné podotknout, že svůj podíl na současné situaci nese i český zákonodárce, který zvolil minimalistickou transpozici kvalifikační směrnice a některá ustanovení této směrnice

explicitně do zákona o azylu netransponoval, čímž částečně přenesl odpovědnost za korektní transpozici kvalifikační směrnice na správní soudy (a samozřejmě na žalovaného). To pouze zvýrazňuje povinnost žalovaného a správních soudů vykládat zákon o azylu v souladu s komunitárním právem, což v praxi znamená, že si orgány rozhodující o mezinárodní ochraně nevystačí pouze se zákonem o azylu, ale musí mít vždy po ruce i kvalifikační směrnici – a to tím spíše, že některá (netransponovaná) ustanovení kvalifikační směrnice mohou vést k posunu, korekci, či v krajním případě dokonce k odklonu od názorů zastávaných v dosavadní rozhodovací praxi žalovaného a judikatuře správních soudů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Azs 24/2008 - 48, www.nssoud.cz).

V. Shrnutí

Nejvyšší správní soud dospěl k následujícím závěrům. Za prvé, krajský soud pochybil při posouzení původců vážné újmy, když konstatoval, že hrozbu vážné újmy ze strany soukromých osob nelze podřadit pod § 14a odst. 2 zákona o azylu, protože nebylo prokázáno, že by stát jejich jednání schvaloval, toleroval či jej přímo podporoval. Definice původců pronásledování v čl. 6 kvalifikační směrnice se totiž vztahuje i na doplňkovou ochranu, a tudíž není nutné, aby v projednávaném případě stát jednání vyděračů schvaloval, toleroval či jej přímo podporoval; postačí, pokud není schopen nebo ochoten poskytnout před vážnou újmu ochranu. Stěžovatelka tak nemusí prokazovat, že soukromé osoby jednají se souhlasem státu, jak naznačuje žalovaný, neboť přičitatelnost vážné újmy státním orgánům není nezbytným pojmovým znakem doplňkové ochrany. Za druhé, krajský soud posoudil nesprávně i otázku možných typů vážné újmy, když dospěl k závěru, že fyzická likvidace či zmrzačení nepředstavují vážnou újmu ve smyslu § 14a odst. 2 písm. b) zákona o azylu. Za třetí, v případě, kdy je původcem vážné újmy čistě nestátní subjekt, se žadatel o mezinárodní ochranu nemusí vždy obrátit na poskytovatele ochrany zakotvené v čl. 7 odst. 1 kvalifikační směrnice. Pokud je zjevné, že orgány v zemi původu nejsou schopny či ochotny poskytnout účinnou ochranu před vážnou újmu způsobenou nestátními subjekty, nelze po žadateli požadovat, aby se na tyto orgány obracel. Pokud to však zjevné není, jako v projednávaném případě, žadatel musí v pohovoru se žalovaným uvést, proč se na poskytovatele ochrany s žádostí neobrátil; břemeno tvrzení ohledně nedostupnosti (resp. nedostatečnosti) ochrany v zemi původu tudíž leží na straně stěžovatelky. Stěžovatelka však toto břemeno tvrzení neunesla, a tím nesplnila jednu z nezbytných podmínek pro udělení doplňkové ochrany. Jelikož k udělení doplňkové ochrany je třeba splnit všechny podmínky stanovené v § 14a odst. 1 zákona o azylu kumulativně a nesplnění byť jen jedné z nich znamená nemožnost udělení doplňkové ochrany, Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost, i přes uvedená pochybení krajského soudu, důvodnou a zamítl ji.

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.

Jak již bylo řečeno, stěžovatelce byl krajským soudem ustanoven zástupce z řad advokátů; v takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 8 s. ř. s.). Ustanovenému zástupci stěžovatelky byla přiznána odměna a náhrada hotových výdajů v celkové částce 2856 Kč [jeden úkon právní služby za 2100 Kč spočívající v písemném podání soudu týkajícím se věci samé podle § 11 odst. 1 písm. 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), ve znění účinném od 1. 9. 2006, dále jeden režijní paušál po 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu a DPH ve výši 19 %, tj. 456 Kč, celkem tedy 2856 Kč].

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

V Brně dne 31. října 2008

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu