

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové, Mgr. Daniely Zemanové, JUDr. Michala Mazance a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **K. K.**, zastoupená Mgr. Bohdanou Novákovou, advokátkou se sídlem Pod Terebkou 12, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 10. 2008, č. j. OAM-457/LE-05-ZA04-R2-2006, ve věci mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 3. 2009, č. j. 28 Az 45/2008 - 44,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Ustanovenému zástupci stěžovatelky, advokátce Mgr. Bohdaně Novákové, se sídlem Pod Terebkou 12, Praha 4, **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 5712 Kč. Tato částka jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení shora označeného pravomocného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), jímž byla podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán“), ze dne 1. 10. 2008, č. j. OAM-457/LE-05-ZA04-R2-2006, kterým jí nebyla udělena mezinárodní ochrana podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 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), ve znění účinném v rozhodné době.

Vzhledem k okolnosti, že v dané věci se jedná o kasační stížnost ve věci mezinárodní ochrany, Nejvyšší správní soud se ve smyslu ustanovení § 104a s. ř. s. nejprve zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelky. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle citovaného ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Pro vlastní vymezení institutu nepřijatelnosti a jeho dopadů do soudního řízení správního Nejvyšší správní soud odkazuje na své

usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publikované pod č. 933/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

Podle tohoto usnesení je podstatným přesahem vlastních zájmů stěžovatele jen 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. Přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v řízení o kasačních stížnostech ve věcech mezinárodní ochrany je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů. V zájmu stěžovatele v řízení o kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany je pak nejenom splnit podmínky přípustnosti kasační stížnosti a svoji stížnost opřít o některý z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s., nýbrž také uvést, v čem spatřuje – v mezích kritérií přijatelnosti – v konkrétním případě podstatný přesah svých vlastních zájmů a z jakého důvodu by tedy měl Nejvyšší správní soud předloženou kasační stížnost věcně projednat.

V podané kasační stížnosti, resp. v jejím následném doplnění stěžovatelka uvedla, že rozsudek krajského soudu napadá v rozsahu výroku, jímž se žaloba zamítá, a to z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Bez bližšího podřazení pod zmíněné důvody kasační stížnosti pak stěžovatelka uvedla, že patří mezi skupinu Kurdů bez syrského státního občanství (ajanib), v důsledku čehož je považována za cizince. Tuto skutečnost společně s tím, že její manžel byl několikrát vyslýchán policií za použití násilí v souvislosti s událostmi v Kámišlí, považuje stěžovatelka za podstatnou, neboť zakládá její odůvodněné obavy z pronásledování. Stěžovatelka totiž byla diskriminována nejen ve svém právu na státní příslušnost, ale také v dalších právech, které se v Sýrii od státní příslušnosti odvíjejí (vedle oblasti vzdělávání připomněla i další jako např. vlastnictví majetku, přístup k sociálním službám či zdravotnictví).

Současně stěžovatelka poukázala na nemožnost vycestovat, protože status osob ajanib jim mimo jiné zabráňuje také ve vycestování ze země, jelikož nemají pas. Stěžovatelka se do České republiky dostala tak, že nelegálně opustila území Sýrie; její jméno bylo za úplatek zapsáno do manželova syrského cestovního pasu, avšak toto syrské zákony neumožňují. V této souvislosti stěžovatelka uvedla s odkazem na Amnesty International (a webovou stránku <http://www.unhcr.org>) některé případy, kdy byly různé osoby z ciziny deportovány zpět do Sýrie, kde byly uvězněny a mučeny. Současně poukázala na zprávu britského Home Office z roku 2009, dle které vláda opakovaně zatýká disidenty, kteří se snaží vrátit do země po nějakém čase v exilu, a dále také ty, kteří se v cizích zemích pokoušeli neúspěšně získat azyl.

Na základě těchto skutečností se stěžovatelka domnívá, že naplňuje důvody pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu s tím, že v případě navrácení zpět do země původu jí hrozí rovněž vážná újma podle § 14a zákona o azylu. Ve vztahu k namítané vážné újmě přitom stěžovatelka v návaznosti na shora zmíněné zprávy, doplněné ještě

zprávami Refugees International z roku 2006 a syrského Human Rights Watch Comitee (<http://www.shrc.org>), poukázala na další případy zatčení a vyslýchání po návratu do Sýrie, z nichž dovozuje naplnění vážné újmy spočívající v mučení nebo nelidském či ponižujícím zacházení nebo trestání. S odkazem na čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Evropská úmluva“) také připomíná, že v případě zákazu mučení nebo nelidského zacházení se jedná o zákaz absolutní, jehož porušení je v projednávaném případě reálné. Proto by stěžovatelka neměla být navrácena zpět do Sýrie, a to nejen podle § 14a odst. 2 písm. a) zákona o azylu, ale také podle § 14a odst. 2 písm. d) citovaného zákona, jenž stanoví, že za vážnou újmu se považuje také to, pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, mezi které dle Evropské úmluvy bezpochyby patří i zákaz diskriminace (v případě stěžovatelky na základě absence státní příslušnosti).

Závěrem stěžovatelka namítla, že dokumenty, které správní orgán k prokázání stavu kurdské menšiny bez státní příslušnosti v Sýrii použil, především zprávu Dánské ověřovací komise do Damašku z 15. až 22. 1. 2007, vyhotovenou v dubnu 2007, považuje za nedostatečnou a vzhledem k tomu, že si krajský soud neopatřil žádné další relevantní zprávy, nemohl řádně posoudit skutečnou povahu věci a jeho závěr tak vychází z nespolehlivě zjištěného stavu věci.

S ohledem na vše výše uvedené je stěžovatelka přesvědčena, že krajský soud nevyhodnotil její situaci v souladu se zákonem a že jde z jeho strany o zásadní pochybení, které má dopad na její hmotně-právní postavení. Domnívá se proto, že kasační stížnost splňuje kritéria přijatelnosti ve smyslu § 104a s. ř. s. a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil zpět k dalšímu řízení.

Lze tedy shrnout, že předložená kasační stížnost predestinuje k rozhodnutí několik na sebe navazujících otázek vycházejících shodně z toho, že stěžovatelka je osobou kurdské národnosti bez syrského státního občanství (ajanib).

V návaznosti na tento výchozí skutkový kontext souzené věci Nejvyšší správní soud konstatuje, že ochranou osob bez státní příslušnosti neboli apatridů se již dříve meritorně zabýval. Vycházel přitom z toho, že při posuzování jejich postavení nelze postupovat izolovaně, ale v návaznosti na celou definici uprchlíka podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků, tedy včetně posouzení ztráty ochrany ze strany země původu, jež je charakteristická právě pro postavení osob bez státní příslušnosti. Závazek státu k ochraně státního obyvatelstva totiž primárně vyplývá z existence státoobčanského pouta mezi jednotlivcem a státem (*de iure* ochrana) a i když není vyloučeno, že obyvatelstvu, které není státním občanem státu, v němž pobývá, přesto tento stát plnohodnotnou ochranu poskytuje (*de facto* ochrana), je nepochybné, že z hlediska účinnosti ochrany je postavení těchto osob nanejvýš pochybné. V jejich případě je *ex definitione* vyloučen závazek státu k poskytnutí *de iure* ochrany a státy v zásadě mnoho neváže ani k tomu, aby takovým osobám poskytovaly účinnou ochranu *de facto*. I v případě osob bez státního občanství, jejichž postavení je charakterizováno absencí efektivní ochrany *de iure* nebo *de facto* ze strany země původu, je však třeba, aby se jednalo o takovou ztrátu ochrany, jež je výsledkem kauzálního nexu pronásledování (tj. jednání vedoucího ke ztrátě ochrany) motivovaného azylově relevantním znakem (rasa,

náboženství, národnost, příslušnost k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě). Jedině taková ztráta ochrany může uvést v chod mechanismy poskytnutí ochrany v rámci územního azylu. V případech, kde tento kauzální nexus chybí, sice může být zjevné, že se určitá osoba nachází objektivně v situaci absence ochrany ze strany státu původu, nicméně ochrana formou územního azylu jí nemůže být poskytnuta (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2007, č. j. 6 Azs 80/2006 - 64, publikovaný pod č. 1659/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz).

To znamená, že samozřejmě platí, že i apatridé mohou být destinatáři výhod plynoucích ze závazku státu poskytnout za stanovených podmínek územní azyl. Ovšem pouze pod podmínkou, že absence ochrany (resp. neochota se vrátit do země původu) je u nich výsledkem pronásledování z azylově relevantních důvodů. Formou azylu nelze tedy poskytnout subsidiární ochranu apatridům, kteří jsou apatridy bez dalšího, tj. osobám, které nepožívají *de iure* či *de facto* ochrany „*pouze*“ pro skutečnost, že nejsou státními občany určitého státu.

V tomto ohledu se proto jako klíčové jeví, že správní orgán potažmo krajský soud se postavením stěžovatelky na půdorysu shora naznačených závěrů zabýval a nedospěl k závěru, že by jako Kurdka bez státní příslušnosti (ajanib) byla v Sýrii vystavena přímému pronásledování z důvodu rasy, národnosti, náboženství, příslušnosti k určité sociální skupině či pro zastávané politické názory. Ostatně sama stěžovatelka vyjma zcela obecného konstatování, že jako osobě bez státní příslušnosti se jí nedostávalo stejných práv jako syrským občanům, označila ve svých pohovorech za jedinou omezující skutečnost, se kterou se měla setkat, nemožnost získat přiměřené vzdělání. Z toho také správní orgán, resp. krajský soud vycházel s tím, že v otázce vzdělání sama stěžovatelka připustila, že se o další rozvoj vzdělání nepokoušela, neboť neměla ve škole dobré výsledky (neuměla arabsky a kvůli tomu jí to nešlo).

V rámci řízení o udělení mezinárodní ochrany existují dvě základní povinnosti - břemeno tvrzení a břemeno důkazní. Zatímco důkazní břemeno může v některých případech nést i správní orgán, povinnost tvrzení leží vždy na žadateli o mezinárodní ochranu. Představa, že by správní orgán sám zjišťoval pronásledování či potenciální ohrožení žadatele o mezinárodní ochranu v zemi jeho původu, je zcela nereálná. Jedině žadatel sám nejlépe ví, z jakých důvodů svou zemi původu opustil, zda byl pronásledován a z jakých důvodů. V průběhu řízení o udělení mezinárodní ochrany tak musí žadatel uvést veškeré relevantní důvody, na základě kterých poté správní orgán jeho žádost posoudí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, č. j. 4 Azs 151/2005 - 86, www.nssoud.cz).

Jinými slovy – tvrzení žadatele o mezinárodní ochranu určují základní referenční rámec, jemuž také odpovídá rozsah zjišťování skutkového stavu věci a opatřování důkazů ohledně situace v zemi původu, včetně okolností azylově relevantních. Nelze proto vinit správní orgán, resp. krajský soud, že si neopatrily žádné další relevantní zprávy a nemohl řádně posoudit skutečnou povahu věci. Povinnost zjistit stav věci je zásadním způsobem determinována rozsahem právně relevantních důvodů pro udělení mezinárodní ochrany, které žadatel v průběhu správního řízení uvedl; srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 Azs 22/2003 - 41, www.nssoud.cz.

Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že příkoří, na němž v daném případě stěžovatelka založila svoje vycestování z vlasti, tj. potíže související s postavením osob bez státní příslušnosti (ajanib) v Sýrii, není bez dalšího (viz výše) důvodem pro udělení azylu podle ustanovení § 12 zákona o azylu.

Nadto, zejména s ohledem na stěžovatelkou tvrzené skutečnosti vztahující se k případu jejího manžela a zmiňovaným událostem v Kámišlí, Nejvyšší správní soud připomíná, že případ manžela stěžovatelky již byl předmětem kasačního přezkumu, a to na základě jeho kasační stížnosti, která byla usnesením ze dne 17. 4. 2008, č. j. 9 Azs 5/2008 - 98, odmítnuta pro nepřijatelnost. Zdejší soud přitom primárně vycházel z toho, že jednorázové potíže s policisty v jednom konkrétním případě nelze z hlediska jeho intenzity (závažnosti) považovat za dostatečné pro naplnění definice pronásledování ve smyslu zákona o azylu, zvláště pak za situace, kdy na událostech ve městě Kámišlí manžel stěžovatelky participoval pouze převozem raněných a nepatřil k organizátorům kurdských nepokojů, ani nebyl nijak politicky aktivní.

Ve vztahu k druhé formě mezinárodní ochrany, a sice tzv. doplňkové ochraně, zdejší soud uvádí, že jejím smyslem a účelem je poskytnout subsidiární ochranu a možnost legálního pobytu na území České republiky těm žadatelům o mezinárodní ochranu, kterým nebyl udělen azyl, ale u nichž by bylo z důvodů taxativně uvedených v § 14a zákona o azylu (vycházejících zejména, avšak nikoli bezvýjimečně, z hledisek humanity založených na objektivních hrozbách) neúnosné, nepřiměřené či jinak nežádoucí požadovat jejich vycestování. Jakkoli se tedy aplikace institutu doplňkové ochrany vztahuje k objektivním hrozbám po případném návratu žadatele do země původu, tedy k částečně jiným skutečnostem nastávajícím v odlišném čase než v případě aplikace institutu azylu, jsou i při rozhodování o udělení či neudělení doplňkové ochrany do značné míry určující tvrzení samotného žadatele, z nichž je třeba vycházet.

V tomto směru tedy nemůže obstát tvrzení stěžovatelky ohledně naplnění vážné újmy z důvodu porušení mezinárodních závazků České republiky podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, konkrétně zákazu diskriminace. Stěžovatelka se v kasační stížnosti omezila toliko na obecné vymezení oblastí, ve kterých mohou být osoby ajanib v Sýrii v obecné rovině diskriminovány, neuvedla žádnou hodnověrnou situaci, ve které by byla při výkonu konkrétního práva s ohledem na její postavení diskriminována. Právo nebyt diskriminován přitom bývá v každém jednotlivém případě spojeno s dalšími hodnotami či lidskými právy. Ústavní soud v tomto směru hovoří o tzv. akcesorické rovnosti, tedy rovnosti uplatnitelné jen ve vztahu k nějakému základnímu právu, což zdůraznil též v pojetí rovnosti postulované mezinárodními lidsko-právními dokumenty; např. v nálezu ze dne 8. 11. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 5/95, publikovaném pod č. 74, Sb. n. u. US, sv. 4, str. 205, <http://nalus.usoud.cz>, uvedl, že ochrana normovaná v čl. 3 Listiny základních práv a svobod a v čl. 14 Evropské úmluvy a čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech není autonomní, ale má vůči ostatním právům (zaručeným ústavním zákonem či uvedenou mezinárodní smlouvou) povahu akcesorickou. Porušení zákazu diskriminace je tedy možné namítat ve spojení s nějakým konkrétním právem, při jehož výkonu došlo k diskriminaci, a to při současném přihlédnutí k tomu, že rovnost nelze chápat

jako princip absolutní, neboť vždy je třeba posuzovat konkrétní okolnosti každého případu.

Pokud se jedná o tvrzené porušení zákazu mučení a nelidského či ponižujícího trestání nebo zacházení, specifikovaného v čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jedná se svojí povahou skutečně o zákaz absolutní, který nelze suspendovat a který v důsledku toho také vyžaduje určitou míru intenzity a závažnosti újmy, jež má žadateli o mezinárodní ochranu v případě vycestování hrozit. V souzené věci však nebyly zjištěny závažné a potvrzené důvody pro bezprostřední a reálnou hrozbu porušení daného zákazu, neboť co se týče obav stěžovatelky, jež vyvozuje z nezákonného zapsání svého jména v manželově cestovním pase, tyto lze dle mínění zdejšího soudu samy o sobě (aniž by byly provázeny dalšími relevantními okolnostmi) považovat za přehnané a nenaplňující určitou minimální intenzitu a závažnost újmy, která je typově srovnatelná s intenzitou újmy hrozící při nejmírnější azylově relevantní újmě, tj. takové, jež by ještě naplnila znak „pronásledování“ ve smyslu zákona o azylu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2006, č. j. 2 Azs 66/2006 - 52, publikovaný pod č. 1066/2007 Sb. NSS, www.nssoud.cz).

Stěžovatelka nepatřila k opozičním politickým aktivistům (disidentům) a neměla v Sýrii ani žádné specifické či výjimečné postavení, které by ji odlišovalo od ostatních osob bez státní příslušnosti (ajanib) a indikovalo zvýšenou pravděpodobnost ohrožení při jejím návratu tak, aby bylo možno hovořit o reálném, resp. skutečném nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona o azylu, jímž je nutno rozumět takové situace, kdy ve významném procentu případů obdobných situací stěžovatelky dojde k nežádoucímu následku, takže stěžovatelka má dobré důvody se domnívat, že takovýto následek může s významnou pravděpodobností postihnout i ji; srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2008, č. j. 2 Azs 71/2006 - 82, www.nssoud.cz.

Závěrem, v souvislosti s námitkou stěžovatelky vztahující se k jejím obavám z návratu do Sýrie, jež se týkají údajného hrozícího nebezpečí z důvodu požádání v cizí zemi o azyl, zdejší soud pouze připomíná následující. Jakkoli jistě nelze vyloučit, že při návratu do země původu bude stěžovatelka na důvody pobytu v zahraničí dotazována, v souladu s pravidly na ochranu osob, které požádaly o mezinárodní ochranu, by se o tom, že cizinec požádal na území České republiky o udělení mezinárodní ochrany, neměla jeho země původu vůbec dovědět.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že v případě napadeného rozsudku nebylo shledáno žádné zásadní pochybení ze strany krajského soudu, který se svým postupem nikterak neodchyluje od shora uvedené judikatury, která je jednotná a ustálená a poskytuje dostatečnou odpověď na námitky uplatněné v kasační stížnosti. Za těchto okolností Nejvyšší správní soud neshledal žádného důvodu pro přijetí kasační stížnosti k věcnému projednání a konstatuje, že kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatelky, a proto ji shledal ve smyslu ustanovení § 104a s. ř. s. nepřijatelnou a odmítl ji.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 3, větu první, s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

Podle § 35 odst. 8 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., zástupci stěžovatele, který mu byl soudem ustanoven k ochraně jeho práv, hradí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. V předmětné věci Nejvyšší správní soud ustanovenému zástupci přiznal náhradu nákladů podle ustanovení § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. b) a d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, spočívající v odměně za dva úkony právní služby (převzetí + příprava zastoupení a písemné podání soudu týkající se věci samé) v částce 4200 Kč a v náhradě hotových výdajů v částce 600 Kč, tj. v částce 4800 Kč, zvýšené o daň z přidané hodnoty v sazbě 19 % ve výši 912 Kč, celkem tedy 5712 Kč. Tato částka bude zaplacena z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám právního zástupce stěžovatelky do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 4. listopadu 2009

JUDr. Radan Malík
předseda senátu