ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudců JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobkyně: **A. Z.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, odbor azylové a migrační politiky, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného č. j. OAM-3126/VL-10-ZA14-PD1-2004 ze dne 11. 6. 2012, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 1 Az 11/2012 - 51 ze dne 18. 3. 2013,

takto:

I. Kasační stížnost žalovaného **se zamítá**.

II. Žalobkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Dne 16. 5. 2011 vydal žalovaný rozhodnutí č. j. OAM-3126/VL-10-K01-R2-2004, kterým udělil žalobkyni doplňkovou ochranu podle § 14a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, a to na 12 měsíců. Důvodem byla nestabilní politická a bezpečnostní situace v Republice Pobřeží slonoviny jakožto zemi původu žalobkyně a pochybnosti správního orgánu o osudu navrátilců do této země. Dlužno podotknout, že toto rozhodnutí bylo výsledkem několikaletého řízení před správním i orgány i soudy (první, později správními soudy zrušené, rozhodnutí o neudělení azylu žalobkyni bylo vydáno již v roce 2004) poté, co se věcí zabýval i Nejvyšší správní soud (rozsudek ze dne 10. dubna 2008 č. j. 2 Azs 26/2006-75).

[2] V návětí označeným rozhodnutím žalovaný zamítl žádost žalobkyně o prodloužení doplňkové ochrany s odůvodněním, že okolnosti, které vedly k jejímu udělení, zanikly nebo se změnily do té míry, že již doplňkové ochrany není zapotřebí [§ 17a odst. 1 písm. a) zákona o azylu]. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný uvedl, že žádost posuzoval na základě

žadatelkou doložených materiálů a podle informací, které si k tomuto účelu sám opatřil. Konkrétně vycházel z Výroční zprávy Human Rights Watch (HRW) z ledna 2012, ze zprávy BBC – Pobřeží slonoviny ze dne 24. 2. 2012, z informace Agence France-Presse – Pobřeží slonoviny ze dne 8. 3. 2012 a ze zprávy Generálního tajemníka Rady bezpečnosti OSN S/2011/807 ze dne 30. 12. 2011 o postupu operace OSN v Pobřeží slonoviny. Z nich vyplývá, že situace v zemi se stabilizovala, působí zde jednotky OSN pomáhající vládě při odzbrojení obyvatelstva a obnovení fungování činnosti policie, soudů a věznic, bývalý prezident Gbagba byl vydán k trestnímu stíhání mezinárodnímu trestnímu tribunálu v Haagu a nový prezident umožnil rozšíření vyšetřování na zločiny spáchané od roku 2002. Proti případům vloupání a ozbrojených útoků zasahuje Republikánská armáda Pobřeží slonoviny (FRCI). Sestřenice žalobkyně i oba její synové v Republice Pobřeží slonoviny nadále žijí a nečelí žádným závažným potížím (s výjimkou jednoho případu napadení staršího syna a krádeže mobilního telefonu), byť synové se již třikrát nebo čtyřikrát v době eskalace násilí uchýlili do sousední Ghany.

[3] V žalobě proti rozhodnutí o neprodloužení doplňkové ochrany poukázala žalobkyně na to, že i když v Republice Pobřeží slonoviny došlo k určitým pozitivním krokům, změna situace není významné a trvalé povahy, proto i nadále hrozí žalobkyni nebezpečí vážné újmy. Odvolala se přitom na konkrétní články z veřejně dostupných zdrojů pojednávající o masakrech civilistů ze strany příslušníků Republikánské armády Pobřeží slonoviny, o případu zabití sedmi příslušníků mise OSN, o místních přestřelkách i o nedostatku kontroly ze strany centrálních orgánů. Kromě toho upozornila žalobkyně také na individuální okolnosti svého případu. V České republice žije již od roku 2001, mluví plynně česky, podniká a plně se integrovala do české společnosti. V zemi původu nebyla již téměř 8 let.

[4] Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) žalobě vyhověl v návětí označeným rozsudkem a rozhodnutí žalovaného o neprodloužení doplňkové ochrany zrušil. V odůvodnění uvedl, že ne každá změna poměrů v zemi původu je důvodem pro odnětí poskytnuté doplňkové ochrany. Podstatné je, zda tato změna je významné a trvalé povahy. Navíc je nutné posuzovat situaci každé osoby požívající doplňkové ochrany individuálně. V některých případech totiž vzhledem ke specifickému postavení osoby požívající doplňkové ochrany nelze v jejím konkrétním případě dospět k závěru, že „této osobě již nehrozí nebezpečí, že utrpí vážnou újmu“. Bez ohledu na tyto právní úvahy nicméně stěžejním důvodem zrušení rozhodnutí žalovaného byla jeho nepřezkoumatelnost. Proto se také městský soud, jak sám výslovně uvádí, hlouběji nezabýval námitkou žalobkyně ohledně nesprávné aplikace ustanovení § 17a odst. 1 písm. a) zákona o azylu, tedy otázkou zániku nebo změny okolností, které vedly k udělení doplňkové ochrany.

[5] V otázce nepřezkoumatelnosti vyšel městský soud z toho, že řízení o prodloužení doplňkové ochrany je *„svým způsobem řízením o opětovném udělení doplňkové ochrany“*. Úkolem správního orgánu proto bylo posoudit žádost i z hlediska důvodů pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 a 2 písm. d) zákona o azylu (tedy z toho hlediska, zda by vycestování cizince nebylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky). Povinností správního orgánu i soudu je zabývat se možnou existencí důvodů pro udělení doplňkové ochrany v případě jakéhokoli procesního režimu rozhodování o žádosti o mezinárodní ochranu. Jelikož žalovaný v rozhodnutí pouze konstatoval, že případné vycestování žalobkyně není v rozporu s mezinárodními závazky ČR, ztotožnil se městský soud s žalobkyní v tom, že žalovaný se řádně nevypořádal se skutečnostmi, jež v daném případě vyšly najevo.

[6] K tomu pak městský soud doplnil, že vyhodnocení nebezpečí vážné újmy představuje aplikaci typického neurčitého právního pojmu a jeho naplnění závisí vždy na úvaze správního orgánu, který vychází kazuisticky ze skutkových okolností konkrétního případu, z informací o zemi původu žadatele, a dále především z věrohodnosti tvrzení předložených žadatelem

o udělení mezinárodní ochrany. U všech důvodů odnětí doplňkové ochrany (podobně jako u odnímání azylu, ale i neprodloužení doplňkové ochrany) platí pravidlo, že důkazní břemeno nese Ministerstvo vnitra, jako správní orgán.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[7] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V kasační stížnosti uvedl, že považuje za nezákonné tvrzení soudu, že se v případě řízení o prodloužení doplňkové ochrany jedná o řízení o opětovné udělení doplňkové ochrany. Správní orgán nezkoumá případ žadatele z hlediska všech forem mezinárodní ochrany, neboť mu v tom brání překážka věci pravomocně rozhodnuté (stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2011 sp. zn. 4 Azs 7/2011). Stěžovatel byl proto vázán tím, z jakých důvodů udělil žalobkyni doplňkovou ochranu. Žadatelka nadto výslovně označila při pohovoru za důvod své žádosti o prodloužení doplňkové ochrany obecné důvody, tedy *„že v zemi není bezpečno“*. Jak vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2006 sp. zn. 6 Azs 368/2005, správní orgán neměl *„povinnost vést dokazování směrem, který by přesahoval stěžovatelčina tvrzení učiněná v průběhu správního řízení“*.

[8] Stěžovatel nesouhlasí ani s tím, že v případě řízení o prodloužení doplňkové ochrany nese důkazní břemeno správní orgán. V řízení o udělení mezinárodní ochrany, jehož výsledkem je rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, platí obecná zásada azylového práva, a to, že důkazní břemeno je rozloženo mezi žadatele a správní orgán (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008 č. j. 5 Azs 66/2008-70). Ani v případě řízení o prodloužení doplňkové ochrany tomu není jinak, neboť pro tento typ řízení není zákonem stanovena žádná výjimka. Nezákonnost spatřuje stěžovatel i v konstatování soudu, že vyhodnocení nebezpečí vážné újmy závisí na jeho úvaze. Nejedná se o správní uvážení (jakým je např. rozhodování o humanitárním azylu dle ustanovení § 14 zákona o azylu), ale o shledávání naplnění taxativně vymezené vážné újmy dle ustanovení § 14a odst. 2 zákona o azylu a pro správní uvážení zde není místo, neboť správní orgán používá jasně vymezené důkazní standardy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2008 sp. zn. 2 Azs 71/2006). Stěžovatel v napadeném rozsudku soudu spatřuje i další konkrétní závažná pochybení, neboť soud nevycházel z obsahu spisu a vytkl stěžovateli nezkoumání zákonných ustanovení, jimiž se ale správní orgán ve svém rozhodnutí řádně a přezkoumatelným způsobem zabýval.

[9] Žalobkyně se ke kasační stížnosti vyjádřila v tom smyslu, že ze zákona o azylu nevyplývá, že by se posuzování důvodů pro prodloužení doplňkové ochrany mělo omezit na důvody, které stěžovatele vedly k udělení doplňkové ochrany v původním rozhodnutí. Takový výklad by byl značně nepříznivý pro osoby, které splňují podmínky pro udělení doplňkové ochrany na základě jiných skutečností, než z důvodu kterých jim byla doplňková ochrana v minulosti udělena. Takové osoby by byly nuceny podat opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany a opět by se tím dostaly do postavení žadatelů o udělení mezinárodní ochrany, tj. osob, které nemohou získat povolení k zaměstnání po dobu prvních 12 měsíců ode dne podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany, nejsou oprávněny cestovat mimo území České republiky, nemají možnost získat živnostenské oprávnění, jsou po dobu provedení úkonů podle § 46 zákona o azylu omezeny na svobodě (v praxi přibližně 3 týdny, maximálně 120 dnů). Takový výklad by byl zároveň v rozporu se zásadou procesní ekonomie, vyjádřenou v § 6 odst. 2 správního řádu.

[10] Žalobkyně při pohovoru k žádosti o prodloužení doplňkové ochrany mimo svých obav z důvodu nestabilní situace na území své země původu uvedla, že žije v České republice déle než sedm let (od roku 2004), zde pracuje, platí daně, sociální a zdravotní pojištění. Žalobkyně

nadto ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornila i na to, že na území České republiky pobývá se svým manželem. Z rozhodnutí žalovaného však není zřejmé, proč tyto důvody nepovažoval za relevantní pro prodloužení doplňkové ochrany.

III. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[11] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou, neboť byla podána včas (§ 106 odst. 2 a 4 s. ř. s.) osobou oprávněnou (§ 102 s. ř. s.) a stěžovatel byl v řízení řádně zastoupen (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Důvody stížnosti, jak je stěžovatel obsahově vymezil, se opírají o § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Kasační stížnost není nepřípustná ani z jiných důvodů stanovených zákonem (§ 104 s. ř. s.).

[12] Pokud jde o přijatelnost kasační stížnosti (§ 104a s. ř. s.), stěžovatel uvedl, v čem spatřuje přesah svých vlastních zájmů v daném případě. Konkrétně poukázal na nesprávnou aplikaci práva městským soudem (rozsah posuzování žádosti o prodloužení doplňkové ochrany není vymezen tvrzeními žadatele a správní orgán musí znovu přezkoumat i další důvody pro udělení doplňkové ochrany, udělení doplňkové ochrany je otázkou správního uvážení) a dále na to, že otázka povinnosti tvrzení žadatele o doplňkovou ochranu a rozdělení důkazního břemene mezi něj a správní orgán není plně řešena judikaturou Nejvyššího správního soudu. Na základě těchto tvrzení vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako přijatelnou, aniž by tím ovšem předjímal její věcné posouzení. Odkazuje přitom mimo jiné na svůj rozsudek ze dne 31. 1. 2007 č. j. 2 Azs 21/2006-59 (všechny citované rozsudky zdejšího soudu, příp. jiných správních soudů, jsou dostupné na www.nssoud.cz), z něhož vyplývá: *„Kasační stížnost může být ve smyslu § 104a s. ř. s. přijatelná i v případě, že je podána Ministerstvem vnitra z důvodu zásadního pochybení krajského soudu, které bude spočívat v tom, že krajský soud hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva, případně že nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu.“*

[13] Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

IIIa. Prodloužení doplňkové ochrany z jiného než původně uznaného důvodu

[14] Nejprve Nejvyšší správní soud vyhodnotil, zda je správná úvaha městského soudu v tom směru, že v řízení o prodloužení doby, na kterou je poskytnuta doplňková ochrana, se musí správní orgán zabývat též tím, zda nejsou dány jiné důvody pro udělení této ochrany, než pro které byla původně přiznána. Tato otázka dosud nebyla judikaturou Nejvyššího správního soudu jednoznačně a výslovně vyřešena. Náznak úvahy v tomto směru učinil zdejší soud ve svém rozsudku ze dne 23. 7. 2009 č. j. 1 Azs 34/2009-55, kde uvedl: *„Smyslem § 53a zákona o azylu je umožnit správnímu orgánu opakovaně ověřovat naplnění, resp. trvání podmínek doplňkové ochrany, pro něž byla dle § 14a zákona o azylu žadateli o prodloužení doplňkové ochrany udělena, především vzhledem k možným změnám v zemi původu žadatele. Správní orgán je oprávněn vydat negativní rozhodnutí o uvedené žádosti pouze při nenaplnění podmínek stanovených v § 14a citovaného zákona.“* Z obdobných pozic vychází též rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 6. 4. 2011 č. j. 45 Az 11/2010-41, z něhož vyplývá, že pokud cizinec v žádosti o prodloužení doplňkové ochrany (§ 53a odst. 4 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu) uvede také jiný důvod této formy ochrany, než pro který byla doplňková ochrana původně udělena (v daném případě šlo o rodinné vazby v České republice), je povinností správního orgánu se s tímto důvodem vypořádat. Krajský soud nicméně tento svůj závěr relativizuje, když uvádí, že v novém řízení musí správní orgán učinit nejprve úvahu, *„zda vůbec lze jako důvod pro prodloužení doplňkové ochrany dle § 14a zákona o azylu zvažovat také jiný důvod této formy ochrany, než pro který byla doplňková ochrana žalobkyni původně udělena“*.

[15] Nejvyšší správní soud se v názoru na tuto otázku ztotožňuje s vyjádřením žalobkyně ke kasační stížnosti a také s právní doktrínou, která uvádí: *„Je možné uvažovat situaci, kdy by se konkrétní důvody, které vedly k udělení doplňkové ochrany, změnily. Cizinec by se ale stále pohyboval*

v rámci stanoveném § 14a AZ (zákona o azylu – pozn. NSS)*, resp. 14b AZ, a vzhledem k formulaci výroku o udělení doplňkové ochrany (doplňková ochrana podle § 14a se uděluje) lze dovozovat, že i při změněných konkrétních okolnostech by bylo možné prodloužit oprávnění pobytu v řízení o prodloužení tohoto oprávnění.“* (srov. Kosař, D., Molek, P., Honusková, V., Jurman, M., Lupačová, H.: Zákon o azylu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 406). Jako zcela nepřípadnou přitom hodnotí Nejvyšší správní soud námitku stěžovatele o překážce věci rozhodnuté. Dokonce přímo ve stěžovatelem citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Azs 7/2011-117 ze dne 25. 8. 2011 se (s odkazem na dřívější judikaturu) uvádí: *„Důvody pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu se přednostně zjišťují ve vztahu k okolnostem, za nichž žadatel o mezinárodní ochranu zemi původu opustil. Skutečnosti, které nastanou později, hodnotí správní orgán při posuzování, zda jsou splněny důvody pro udělení doplňkové ochrany.“* Z toho pak logicky vyplývá, že dřívější zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu nebrání jejímu pozdějšímu udělení, neboť se mohou změnit okolnosti a správní orgán je vždy povinen posoudit aktuální stav. Stejně tak udělení doplňkové ochrany z jednoho důvodu (např. hrozba vykonání trestu smrti ze strany místní vlády) nebrání jejímu pozdějšímu udělení z důvodu jiného (místní vláda je svržena, ale vypukne vnitřní ozbrojený konflikt, který provázejí násilnosti).

[16] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že jestliže během posuzování žádosti o prodloužení doplňkové ochrany (§ 53a odst. 4 zákona o azylu) vyjdou najevo skutečnosti, které by mohly odůvodňovat udělení doplňkové ochrany z jiného důvodu, než pro který byla tato ochrana původně přiznána, pak správní orgán nemůže žádost o prodloužení doplňkové ochrany zamítnout bez toho, že by se argumentačně vypořádal také s možností udělení doplňkové ochrany z onoho jiného (nového) důvodu. V případě kladného posouzení pouze prodlouží doplňkovou ochranu s odvoláním na tento nový důvod.

IIIb. Respektování soukromého a rodinného života jako důvod udělení doplňkové ochrany

[17] Nejvyšší správní soud uvažoval dále v tom směru, zda vůbec tvrzení předestřená žalobkyní v řízení o prodloužení doplňkové ochrany a týkající se její integrace do české společnosti byla způsobilá podřazení pod § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, jak naznačuje ve svém rozsudku městský soud. Pokud by tomu tak totiž nebylo, stalo by se vrácení věci žalovanému správnímu orgánu k doplnění argumentace v tomto směru pouhým formálním krokem, jehož jediným výsledkem by bylo oddálení konečného rozhodnutí ve věci samé. Nejvyšší správní soud nicméně dospěl k závěru, že na tuto otázku neexistuje prozatím jednoznačná odpověď a je tudíž spravedlivé po žalovaném požadovat, aby se s touto otázkou vypořádal v první instanci a jeho úvahy se mohly případně stát předmětem procesní obrany žalobkyně.

[18] K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud na základě faktu, že v jeho judikatuře dosud není zcela ustáleno posuzování otázky, v jakém rozsahu a za jakých okolností může porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), který zakotvuje právo na respekt k rodinnému a soukromému životu, představovat porušení mezinárodních závazků České republiky ve smyslu § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Nejvyšší správní soud měl zpočátku k této právní otázce restriktivní přístup, kdy bez výhrad přejímal svou judikaturu k (nyní zrušenému) § 91 zákona o azylu, který upravoval tzv. překážky vycestování, přičemž tato judikatura nepovažovala porušení čl. 8 Úmluvy vůbec za „azylově relevantní“ (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2007 č. j. 2 Azs 30/2007-69). Tato názorová linie nebrala ohled mimo jiné ani na důvodovou zprávu k novele, která institut doplňkové ochrany do zákona o azylu zavedla (zákon č. č. 165/2006 Sb.) a která uváděla: *„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. Tradičně půjde např. o situace, kdy vycestování není možné s ohledem na respektování soukromí a rodinného života, tak jak je zakotveno v čl. 8 Úmluvy.“*

[19] Nejvyšší správní soud později tento směr úvah zčásti opustil a v určitých typově vymezených případech (zejména pokud by ke znemožnění rodinného, případně soukromého, života cizince došlo po jeho vycestování v zemi původu) porušení čl. 8 Úmluvy neudělením doplňkové ochrany připustil. Stalo se tak zejména v rozsudku ze dne 28. 11. 2008, č. j. 5 Azs 46/2008 – 71, kde Nejvyšší správní soud uvedl, že je třeba „*rozlišovat důvody, pro něž by v rozporu s mezinárodními závazky ČR bylo samotné vycestování cizince […], od důvodů, pro něž by v rozporu s mezinárodními závazky bylo až případné vyhoštění tohoto cizince. Samotná nutnost vycestovaní cizince do země původu při neudělení žádné z forem mezinárodní ochrany a za situace, kdy cizinci nesvědčí žádný jiný důvod k zákonnému pobytu na území ČR, totiž tomuto cizinci neznemožňuje, aby si po návratu do země původu nepožádal o některou z možných forem povolení k pobytu na území ČR dle zákona o pobytu cizinců. […] Z dikce § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že právě toto ustanovení primárně chrání práva cizince na soukromý a rodinný život vyplývající z čl. 8 Úmluvy, nikoliv ustanovení § 179 odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců, které upravuje důvod znemožňující vycestování cizince pro rozpor takového vycestování s mezinárodními závazky ČR, ani jemu svou dikcí odpovídající ustanovení § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, upravující obdobně formulovaný důvod udělení doplňkové ochrany, neboť je zřejmé, že obvykle právě jen dlouhodobý zákaz pobytu na území ČR může v některých případech dosáhnout intenzity nepřiměřeného zásahu do soukromého a rodinného života, který si cizinec za dobu svého pobytu na území ČR vytvořil.*“ Dále Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku uvedl: „*Při posuzování důvodů znemožňujících vycestování cizince by byl výjimkou z výše uvedených závěrů pouze případ, kdy by si stěžovatel vytvořil na území ČR takové rodinné či případně osobní vazby, že by nepřiměřeným zásahem do tohoto rodinného či soukromého života byla již nutnost pouhého vycestování z území ČR.*“ Tuto linii úvah následuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009 č. j. 9 Azs 5/2009-65.

[20] Tato, stále ještě poměrně zúžená interpretace § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu ve vztahu k možnému porušení čl. 8 Úmluvy se však stala terčem kritiky ze strany doktríny, která nabídla argumentační východiska pro rozšíření doplňkové ochrany dle citovaného ustanovení na jakákoliv porušení čl. 8 Úmluvy (srov. Kosař, D., Molek, P., Honusková, V., Jurman, M., Lupačová, H.: Zákon o azylu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 197-198). V tuto chvíli nelze předvídat další vývoj judikatury. Nicméně není možno přehlédnout, že např. v rozsudku ze dne 25. 1. 2013 č. j. 5 Azs 7/2012-28 již Nejvyšší správní soud vykročil směrem k dalšímu rozšíření toho, co je možno chápat jako možné porušení čl. 8 Úmluvy odůvodňující udělení doplňkové ochrany, když ve věci vietnamské žadatelky o azyl, která žila v České republice s manželem a dítětem, oba vietnamské státní příslušnosti, uvedl: „*Obecně jistě platí, že důvody doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců jsou subsidiární vůči pobytovým oprávněním podle zákona o pobytu cizinců, nicméně v daném případě z vyjádření žalovaného v průběhu řízení před soudem vyplynulo, že stěžovatelka sice požádala o povolení k dlouhodobému pobytu, ovšem tato žádost byla zamítnuta. […] V daném případě tedy bylo namístě zabývat se i důvody, které vedly k zamítnutí žádosti o dlouhodobý pobyt. Pokud by totiž bylo zjištěno, že jsou u stěžovatelky dány takové objektivní skutečnosti, které jí brání v udělení povolení k pobytu, nelze předpokládat, že by jí v budoucnu mohlo být povolení k pobytu vydáno.*“

[21] S ohledem na výše shrnutý vývoj judikatury má Nejvyšší správní soud za to, že je správný požadavek městského soudu, aby se žalovaný v novém rozhodnutí vypořádal s otázkou, zda tvrzení žalobkyně stran délky pobytu v České republice, integrace do české společnosti, manželství a podnikání nepředstavují skutečnosti relevantní pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud připomíná, že čl. 8 Úmluvy dopadá i na cizince, kteří nemají v České republice rodinu, neboť pokrývá též právo na osobní život, jež zahrnuje aspekty sociální identity a právo na vytváření a rozvíjení vztahů s jinými lidskými bytostmi a vnějším světem (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Niemietz proti Německu ze dne 16. 12. 1992 č. 13710/88 či rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci Üner proti Nizozemsku ze dne 18. 10. 2006 č. 46410/99, dostupné na http://echr.coe.int).

IIIc. Rozložení důkazního břemene

[22] Stěžovateli musí dát Nejvyšší správní soud za pravdu v tom, že s ohledem na důvod zrušení rozhodnutí žalovaného nutno označit za příliš striktně vyjádřený názor městského soudu, že *„u všech důvodů odnětí doplňkové ochrany (podobně jako u odnímání azylu, ale i neprodloužení doplňkové ochrany) platí pravidlo, že důkazní břemeno nese Ministerstvo vnitra jako správní orgán“*. Toto tvrzení podle názoru Nejvyššího správního soudu platí, pokud se bude jednat o otázku, zda nadále trvá původní důvod udělení doplňkové ochrany, nebo zda se naopak situace v domovském státě žalobkyně stabilizovala a tato změna je natolik významné a trvalé povahy, že odůvodňuje zamítnutí žádosti o prodloužení doplňkové ochrany. V tomto rozsahu skutečně nese důkazní břemeno správní orgán, neboť neprodloužení doplňkové ochrany má prakticky totožné následky jako její odnětí, u něhož dovozuje výhradní zatížení správního orgánu důkazním břemenem i doktrína (srov. Kosař, D., Molek, P., Honusková, V., Jurman, M., Lupačová, H.: Zákon o azylu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 272).

[23] Odlišná situace však podle názoru Nejvyššího správního soudu nastává v případě, že cizinec předestírá nová tvrzení, jež by mohla odůvodnit prodloužení doplňkové ochrany, ovšem z jiného důvodu, než z toho, na jehož základě byla tato ochrana původně udělena. Jakkoliv Nejvyšší správní soud výše aproboval procesní řešení, podle něhož nemusí cizinec v takovém případě podávat novou žádost o přiznání doplňkové ochrany, ale jeho tvrzení správní orgán vyhodnotí v rámci řízení o prodloužení stávající doplňkové ochrany, z hlediska rozložení důkazního břemene se jedná o kvalitativně odlišnou situaci, než v případě „pouhého“ prodloužení doplňkové ochrany na základě trvání již dříve zhodnoceného důvodu. Fakticky zde správní orgán bude zkoumat existenci skutečností relevantních pro zcela jiný důvod udělení doplňkové ochrany, proto lze na jeho procesní postup plně vztáhnout judikaturu pojednávající o důkazním standardu v řízení o udělení doplňkové, resp. mezinárodní, ochrany. Tyto důkazní standardy, jak správně podotýká žalovaný, vycházejí z děleného důkazního břemene. Příkladmo je možno uvést rozsudek ze dne 25. 7. 2005 č. j. 5 Azs 116/2005-58, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval: *„Postupuje-li Ministerstvo vnitra ve věcech azylových tak, že se ujímá odpovědnosti za náležité zjištění reálií o zemi původu, ale po žadateli o azyl žádá, aby unesl důkazní břemeno stran důvodů, které se týkají výlučně jeho osoby, odpovídá to výkladu čl. 4 bodu pátého tzv. kvalifikační směrnice Evropské unie.“*

[24] V tomto směru proto nelze aprobovat závěr městského soudu, který ohledně nového řízení ve věci prodloužení doplňkové ochrany žalobkyně zavázal žalovaného právním názorem, že výhradně jen on ponese důkazní břemeno. Přes tento dílčí nesprávný závěr je však ve výsledku (co do výroku) rozhodnutí městského soudu věcně správné, jak bylo vyloženo výše. Proto nebyl na místě takový postup, po němž volá stěžovatel, tj. zrušení a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení, neboť další postup městského soudu by spočíval jen v tom, že by vydal nový rozsudek se shodným výrokem a pouze částečně jiným odůvodněním. Důvodnost kasační stížnosti by pak fakticky spočívala v tom, že by část odůvodnění rozsudku městského soudu byla nahrazena závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu; srov. např. rozsudek Nejvyššího správního ze dne 26. 10. 2005 č. j. 2 Afs 23/2005 - 93, publ. pod č. 781/2006 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2006 č. j. 2 Afs 100/2005 - 106, a v neposlední řadě také usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009 č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, v jehož světle je třeba *mutatis mutandis* poznamenat, že důvody, na nichž stojí napadený rozsudek městského soudu, jsou dostatečným podkladem pro jeho výrok a převažují nad důvody, které neobstály.

IIId. Správní uvážení a další kasační námitky

[25] Naopak za pravdu nemohl dát Nejvyšší správní soud stěžovateli v tom, že by se městský soud dopustil chybného výkladu práva, když v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl,

že *„vyhodnocení nebezpečí vážné újmy představuje aplikaci typického neurčitého právního pojmu a jeho naplnění závisí vždy na úvaze správního orgánu“*. Použitý výraz „úvaha“ nelze zaměňovat s pojmem „správní uvážení“, má zjevně směřovat spíše k tomu, že správní orgán je povinen do rozhodnutí vtělit též úvahu o tom, jak v daném případě aplikoval neurčitý právní pojem „vážná újma“, jaké skutečnosti vzal v úvahu a jak je právně vyhodnotil. Není tím řečeno, že by záviselo na uvážení správního orgánu, zda i při splnění zákonných podmínek doplňkovou ochranu přizná či nikoliv. V tom je institut doplňkové ochrany jistě odlišný kupříkladu od humanitárního azylu, tuto odlišnost však vyjádření městského soudu nijak nezpochybňuje, byť použití pojmu „úvaha“ snad mohlo k takové domněnce stěžovatele svést.

[26] Dalšími kasačními námitkami se již Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť směřovaly proti úvahám, jež městský soud učinil v odůvodnění svého rozhodnutí k otázce, zda zde mohly být dány či naopak absentovaly důvody pro prodloužení doplňkové ochrany z důvodu, pro nějž byla původně udělena, tedy pro vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti svévolným násilím v situaci vnitřního ozbrojeného konfliktu v zemi původu [§14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu]. Tyto úvahy, jak ale sám městský soud ve svém rozsudku uvádí, učinil nad rámec nutného odůvodnění a hlouběji je nerozváděl, neboť stěžejním důvodem pro zrušení rozhodnutí žalovaného byla jeho nepřezkoumatelnost v otázce existence důvodů pro prodloužení doplňkové ochrany s odvoláním na § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Tím samozřejmě není žalovaný zbaven povinnosti vypořádat se v novém rozhodnutí argumentačně též s doklady o přetrvávající nestabilitě a násilnostech v Republice Pobřeží slonoviny, které žalobkyně předložila v soudním řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud uzavírá, že v daném případě se ztotožnil s názorem městského soudu, že žalovaný se dostatečně nevypořádal s tvrzeními žalobkyně o její sociální integraci v České republice z hlediska možného porušení mezinárodních závazků České republiky, k němuž by mohlo dojít ukončením doplňkové ochrany.

[28] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Naopak žalobkyně měla ve věci plný úspěch, žádné náklady však neuplatnila, nebyla právně zastoupena a ani podle obsahu spisu jí žádné náklady nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. července 2013

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu