



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové, soudkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudce JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **A. F.**, zast. JUDr. Annou Doležalovou, advokátkou se sídlem Jablonského 604/7, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, odbor azylové a migrační politiky, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 4. 2013, č. j. OAM-124/ZA-ZA06-K03-2012, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 8. 2013, č. j. 2 Az 9/2013 – 25,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádný z účastníků řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Ustanovené zástupkyni žalobce **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d ň ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce, bez státní příslušnosti, jenž má v zemi původu (Sýrie) status palestinského uprchlíka, vstoupil na území České republiky dne 18. 3. 2012 za účelem vyřízení formalit pro studium na Univerzitě Karlově v Praze. Dne 10. 5. 2012 podal žalobce žádost o udělení mezinárodní ochrany zdůvodněnou tím, že jeho otec coby lékař pomáhal ošetřovat zraněné při protivládních demonstracích, což je v Sýrii trestné. O této skutečnosti se od svého otce dozvěděl až po příjezdu do České republiky, přičemž v této souvislosti mělo hrozit nebezpečí zatčení a špatného zacházení i žalobci. O této žádosti rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 4. 2013, č. j. OAM - 124/ZA-ZA06-K03-2012. V odůvodnění žalovaný uvedl, že žalobce nesplňuje podmínky pro udělení mezinárodní ochrany dle § 12, 13 a 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), avšak vzhledem k aktuální bezpečnostní situaci Sýrii mu udělil doplňkovou ochranu dle § 14a zákona o azylu na dobu 12 měsíců. Žalobu proti tomuto rozhodnutí Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 6. 8. 2013, č. j. 2 Az 9/2013 - 25, zamítl.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[2] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost, a to z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[3] Stěžovatel předně poukázal na znění § 15 odst. 3 zákona o azylu, který je promítnutím čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice Rady 2004/83/ES 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“) a čl. 1D Úmluvy o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.; dále jen „Úmluva o právech uprchlíků“). Dle § 15 odst. 3 písm. a) zákona o azylu „[a]žyl dále nelze udělit, pokud a) cizinec požívá ochrany nebo podpory od jiných orgánů nebo odborných organizací Organizace spojených národů než Úřadu Vysokého komisaře; není-li ochrana nebo podpora z jakýchkoliv důvodů dále udělována osobám, o jejichž postavení není ještě konečně rozhodnuto podle ustanovení příslušných rozhodnutí Valného shromáždění Organizace spojených národů, vztahují se na něho ustanovení tohoto zákona“ (důraz doplněn). Pojem „z jakýchkoliv důvodů“ je pak třeba ve světle rozsudku velkého senátu Soudního dvora ze dne 19. 12. 2012, *Abed El Karem El Kott a další*, C-364/11 (dále jen „rozsudek ve věci *El Kott*“), vykládat tak, že jde o důvody nezávislé na jeho vůli.

[4] Stěžovatel má přitom v zemi svého původu postavení palestinského uprchlíka a je registrován u Úřadu OSN pro palestinské uprchlíky na Blízkém východě (dále jen „UNRWA“), přičemž samotné rozhodnutí správního orgánu, kterým mu byla udělena doplňková ochrana, potvrzuje, že mu z důvodů na jeho vůli nezávislých nemůže být podpora ze strany UNRWA nadále poskytována. Z výše uvedeného stěžovatel dovozuje, že mu měly automaticky být přiznány status uprchlíka a mezinárodní ochrana ve formě azylu. K podpoře svých závěrů dále poukazuje na znění Příručky UNHCR k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a materiálu *Closing Protection Gaps* – Příručka k ochraně palestinských uprchlíků v signatářských státech Ženevské konvence. Žalovaný měl pak dle stěžovatele povinnost „zjistit, zda nesplňuje podmínky podle ustanovení § 15 odst. 3 písm. c) zákona o azylu“ [správně zřejmě zjistit, že vylučující podmínky dle § 15 odst. 3 písm. a) zákona o azylu nejsou u něho dány, ježto se na něho vztahuje § 15 odst. 3 písm. a) věta za středníkem téhož zákona].

[5] Stěžovatel označil napadený rozsudek městského soudu za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost. Městský soud totiž uvedl, že není-li ochrana nebo podpora UNRWA „z *nijakých důvodů, které nejsou závislé na jeho vůli, touto organizací udělována, má žalobce ve smyslu čl. 12 odst. 1 kvalifikační směrnice postavení uprchlíka, ale pouze na osobu požívající podpůrnou ochranu*“. Následně však městský soud uvedl, že status registrace u UNRWA nemá za následek ochranu a podporu tohoto orgánu a zároveň nenastala situace, kdy UNRWA z jakýchkoliv důvodů již stěžovateli nemohla tuto ochranu nebo podporu poskytovat.

[6] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a rozhodnutí žalovaného.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud jako nedůvodnou zamítl.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Ve věcech mezinárodní ochrany se Nejvyšší správní soud nejprve v souladu s ustanovením § 104a s. ř. s., zabývá otázkou, zda podaná kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje

pokračování

zájmy stěžovatele. Není-li tomu tak, Nejvyšší správní soud takovou kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou.

[9] Institut nepřijatelnosti a jeho dopady do soudního řízení správního Nejvyšší správní soud podrobně vyložil ve svém usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publikovaném pod č. 933/2006 Sb. NSS (vyhledatelné též – stejně jako dále citovaná rozhodnutí – na www.nssoud.cz), v němž vyložil neurčitý právní pojem „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“. Jedním z důvodů přijatelnosti kasační stížnosti v těchto věcech je, dotýká-li se právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu; tato podmínka byla přitom v nyní posuzovaném případě splněna, neboť otázkou právního postavení palestinských uprchlíků v souvislosti s rozsudkem ve věci *El Kott* se zdejší soud doposud nezabýval.

[10] Nejvyšší správní soud dále posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná a důvody kasační stížnosti odpovídají důvodům podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Zdejší soud přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zkoumaje při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

III.1 K námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku městského soudu pro nesrozumitelnost. Zdejší soud v právní věci k rozsudku ze dne 4. 12. 2013, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130, publikovaný pod č. 244/2004 Sb. NSS, uvedl, že „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné*“ (důraz doplněn).

[12] Podle názoru Nejvyššího správního soudu však napadený rozsudek takto vytyčené důvody nepřezkoumatelnosti nenaplnuje. Stěžovatel totiž vytrhl shora uvedené závěry městského soudu, jimž nepřezkoumatelnost vytýká, z kontextu. Výše citované pasáží odůvodnění předchází konstatování, že podpora a ochrana UNRWA „*nebyla stěžovateli poskytována, a ani sám [stěžovatel] v žádném projevu učiněném během správního řízení se této skutečnosti nedomáhal*“. Teprve následně městský soud jinými slovy uvedl, že na stěžovatele sice dopadá čl. 12 odst. 1 písm. a) kvalifikační směrnice, avšak protože netvrdil, že mu ochrana nebo podpora ze strany UNRWA byla poskytována, nesvědčí mu automaticky status uprchlíka, nýbrž toliko podpůrná ochrana (a to vzhledem k situaci v zemi původu). Městský soud na tento závěr navázal tím, že samotná registrace u UNRWA nemá za následek ochranu a podporu tohoto orgánu a zároveň nenastala situace, kdy UNRWA z jakýchkoliv důvodů (ve smyslu důvodů nezávislých na vůli stěžovatele) již stěžovateli nemohla tuto ochranu nebo podporu poskytovat. Na této úvaze Nejvyšší správní soud nevidí nic nesrozumitelného, jakkoli některé věty v odůvodnění napadaného rozsudku mohou samy o sobě vyznívat rozporuplně a ne zcela jasně. Námitku nepřezkoumatelnosti proto shledal nedůvodnou.

III.2 K námitkám nezákonnosti a vad řízení, jejichž důsledkem bylo, že stěžovatel nenabyl automaticky status uprchlíka

[13] Předně Nejvyšší správní soud poznamenává, že v případě palestinských uprchlíků požívajících podpory agentury UNRWA jde nepochybně o osoby „o jejichž postavení není ještě konečně rozhodnuto podle ustanovení příslušných rozhodnutí Valného shromáždění Organizace spojených národů“, jak plyne zejména z odst. 1 a 3 rezoluce č. 67/114 Valného shromáždění OSN ze dne 18. 12. 2012 (dostupné na <http://www.unrwa.org/userfiles/201301201240.pdf>). Je tak zcela na místě v daném případě posuzovat aplikovatelnost § 15 odst. 3 písm. a) části věty za středníkem zákona o azylu, resp. čl. 12 odst. 1 písm. a) věty druhé kvalifikační směrnice.

[14] Nejvyšší správní soud se však neztotožnil s námitkou, dle které měl být stěžovatel automaticky považován za uprchlíka dle kvalifikační směrnice, pročez mu měla být udělena mezinárodní ochrana ve formě azylu. Ve prospěch této argumentace stěžovatel odkazuje na rozsudek ve věci *El Kott*. Stěžovatel však opomíjí úvahy, kterými se Soudní dvůr v jím posuzovaném případě řídil; obsah odpovědí na otázky položené maďarským soudem (*Fővárosi Bíróság*) týkající se výkladu kvalifikační směrnice posouvá ku svému prospěchu vlastním výkladem k závěru, jenž v rozsudku ve věci *El Kott* ve smyslu stěžovatelem dovozeným obsažen není.

[15] Soudní dvůr v rozsudku ve věci *El Kott* konstatoval, že čl. 12 odst. 1 písm. a) věta druhá kvalifikační směrnice „*musí být vykládán v tom smyslu, že případ, kdy ochrana nebo podpora od jiného orgánu nebo odborné organizace Organizace spojených národů než vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky není, z jakýchkoli důvodů dále udělována, zahrnuje rovněž situaci osoby, která poté, co skutečně využila této ochrany nebo podpory, ji nadále nevyužívá z důvodu, který nemůže ovlivnit a který je nezávislý na její vůli. Příslušným vnitrostátním orgánům členského státu, jenž je odpovědný za přezkum žádosti o azyl podané takovou osobou, přísluší na základě individuálního hodnocení žádosti ověřit, že tato osoba byla nucena opustit oblast působení tohoto orgánu nebo této odborné organizace, přičemž o tento případ se jedná, jestliže se tato osoba nacházela v osobním stavu závažné nejistoty a dotčený orgán nebo odborná organizace jí v této oblasti nemohly zajistit životní podmínky odpovídající úkolu, který byl uvedenému orgánu nebo odborné organizaci svěřen.*“.

[16] K tomu Soudní dvůr uvedl ve výroku ad 2) dále, „*že jestliže příslušné orgány členského státu odpovědného za přezkum žádosti o azyl zjistily, že v případě žadatele je splněna podmínka týkající se ukončení ochrany nebo podpory poskytované Agenturou Organizace spojených národů pro pomoc a práci ve prospěch palestinských uprchlíků (UNRWA), možnost ipso facto se „dovolat této směrnice“, znamená uznání za uprchlíka ve smyslu čl. 2 písm. c) této směrnice ze strany tohoto členského státu a automatické přiznání postavení uprchlíka tomuto žadateli, pokud se na něj nevztahuje odst. 1 písm. b) nebo odstavce 2 a 3 tohoto článku 12*“.

[17] Z uvedeného je zřejmé, že pro („automatické“) přiznání statusu uprchlíka je zapotřebí kumulativní naplnění dvou podmínek: 1) žadatel o mezinárodní ochranu skutečně využil poskytovanou ochranu nebo podporu a 2) žadatel tuto ochranu nebo podporu nadále nevyužívá z důvodů nezávislých na jeho vůli, přičemž však vnitrostátním orgánům přísluší na základě individuálního hodnocení ověřit, že tato osoba byla nucena opustit oblast působení tohoto orgánu nebo této odborné organizace. Jedině jsou-li tyto podmínky naplněny, může se žadatel *ipso facto* dovolat kvalifikační směrnice, což má za následek automatické přiznání statusu uprchlíka.

[18] Stran splnění prvé podmínky Nejvyšší správní soud uvádí, že v řízení o mezinárodní ochraně nese žadatel břemeno tvrzení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, č. j. 4 Azs 103/2007 – 63). Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelovým názorem, že pokud v pohovoru vedeném v průběhu správního řízení uvedl (toliko), že je registrován u organizace UNRWA, měl správní orgán zároveň dále sám zjišťovat, zda jsou naplněny podmínky pro aplikovatelnost § 15 odst. 3 písm. a) části věty za středníkem zákona o azylu, resp. čl. 12 odst. 1 písm. a) věty druhé kvalifikační směrnice. Relevantní tvrzení o tom,

pokračování

že skutečně využil ochranu nebo podporu od UNRWA, stěžovatel mohl doplnit, avšak nedoplnil, ani v řízení před soudem [tedy ve chvíli, kdy již byl právně zastoupen a uplatňoval argumentaci ve vztahu k čl. 12 odst. 1 písm. a) kvalifikační směrnice]. Stěžovatel v žalobě sice obecně konstatoval, že mu v Sýrii byla ze strany UNRWA poskytována ochrana na základě registrace jeho dědečka, otce i jeho samotného, avšak samo konstatování o registraci nijak nevypovídá o tom, zda stěžovatel tuto ochranu skutečně využil; jinak řečeno v samotné registraci není bez dalšího obsažen nezpochybnitelný závěr o reálném poskytování a využívání ochrany a podpory UNRWA. Vzhledem k absenci předmětného tvrzení Nejvyšší správní soud konstatuje, že první podmínka pro dovolání se přiznání statusu uprchlíka *ipso facto* dle kvalifikační směrnice nebyla splněna.

[19] Soudní dvůr ve shora citovaném rozhodnutí k otázce opuštění oblasti, kde je žadatel poskytována ochrana nebo podpora ze strany UNRWA, uvedl, že „*že pouhá nepřítomnost v této oblasti nebo dobrovolné rozhodnutí ji opustit by nemohly být kvalifikovány jako ukončení podpory. Pokud je naproti tomu toto rozhodnutí motivováno omezeními nezávislými na vůli dotyčné osoby, taková situace může vést ke konstatování, že podpora, jíž tato osoba požívala, nebyla dále udělována ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. a) druhé věty [kvalifikační] směrnice*“. V této souvislosti je tudíž nezbytné zkoumat motivaci žadatele, pro kterou opustil zemi svého původu; pro posouzení stěžovatelova případu jsou důležité i závěry Soudního dvora o nutnosti individuálního hodnocení žádosti o azyl citované zde v odst. [15].

[20] Stěžovatel od počátku uváděl, že do České republiky přicestoval kvůli vyřízení formalit za účelem studia na zdejší univerzitě. Zemi svého původu tedy opustil – podle vlastního tvrzení - zcela dobrovolně. O skutečnosti, že by mu v ní mohlo hrozit nebezpečí, se dle svých slov od svého otce dozvěděl po příjezdu do České republiky; teprve dodatečně původně uváděnou motivaci nahradil tvrzením o motivaci jiné. Vycestování ze země původu ze studijních důvodů přitom zcela jistě nelze ztotožnit s „*omezeními nezávislými na vůli dotyčné osoby*“. Proto Nejvyšší správní soud konstatuje, že ani podmínka nevyužívání ochrany či podpory UNRWA z důvodů nezávislých na jeho vůli nebyla splněna. K uvedenému sluší se dodat, že ve stěžovatelově věci nic nenavštědčovalo tomu, že by žalovaný měl signalizován důvod k jakékoli vlastní (*ex officio*) aktivitě vedoucí k rozšíření stěžovatelem předložených údajů o tom, proč zemi původu opustil.

[21] Z uvedených důvodů na stěžovatele nelze nahlížet jako na osobu, které měl být bez dalšího přiznán status uprchlíka dle kvalifikační směrnice, a to ani ve světle její interpretace rozsudkem ve věci *El Kott*. Správní orgán proto postupoval správně, když na základě stěžovatelových tvrzení posuzoval, zda jsou v jeho případě splněny podmínky pro udělení mezinárodní ochrany dle § 12 až 14a zákona o azylu.

[22] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud konstatuje, že se plně ztotožňuje se závěry správního orgánu ohledně neudělení mezinárodní ochrany dle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu i se závěrem správního orgánu o udělení doplňkové ochrany dle § 14a téhož zákona. Pro stručnost proto postačí na ně odkázat.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Uvedené shrnuje Nejvyšší správní soud následovně. Měl-li správní orgán k dispozici pouze informaci, že stěžovatel je registrován u organizace UNRWA, nebyl povinen, při absenci tvrzení stěžovatele, že ochranu nebo podporu této organizace vskutku využíval a že její ukončení bylo nezávislé na jeho vůli, dále sám zjišťovat, zda jsou splněny podmínky pro aplikaci § 15 odst. 3 písm. a) část věty za středníkem zákona o azylu, resp. čl. 12 odst. 1 písm. a) větu druhou kvalifikační

směrnice. Břemeno tvrzení leží primárně na žadateli o mezinárodní ochranu. Námitka stěžovatele dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. tudíž nebyla shledána důvodnou.

[24] Podle rozsudku Soudního dvora ve věci *El Kott* je pro možnou aplikaci § 15 odst. 3 písm. a) část věty za středníkem zákona o azylu, resp. čl. 12 odst. 1 písm. a) větu druhou kvalifikační směrnice, nezbytné, aby ochrana poskytovaná UNRWA byla ukončena z důvodů nezávislých na vůli žadatele o mezinárodní ochranu, přičemž musí být kumulativně splněny dvě podmínky: 1) žadatel o mezinárodní ochranu skutečně využil poskytovanou ochranu nebo podporu a 2) žadatel tuto ochranu nebo podporu nadále nevyužívá z důvodů nezávislých na jeho vůli. Tyto podmínky však v posuzovaném případě naplněny nebyly. Nejvyšší správní soud tudíž neshledal důvodnou ani námitku stěžovatele tvrdící nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[25] Pro uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[26] Vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch a žalovanému nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti, Nejvyšší správní soud jim dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. nepřiznal náhradu nákladů řízení. Advokátka ustanovená stěžovateli pro řízení před Nejvyšším správním soudem požadovanou náhradu nákladů nevyčíslila a ani z kasačního spisu nevyplývá, že by jí jakékoli nahraditelné náklady dle § 35 odst. 8 s. ř. s. vznikly. Z toho důvodu rozhodl Nejvyšší správní soud tak, jak je uvedeno ve výroku III.

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

V Brně dne 19. prosince 2013

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu