



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky, JUDr. Jaroslava Hubáčka, JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobců: **a) R. M., b) nezl. M. S.**, žalobce b) zastoupen žalobcem a) jako zákonným zástupcem, zastoupeni Mgr. Ondřejem Rejskem, advokátem se sídlem Buzulucká 431, Hradec Králové, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 8. 2008, č. j. 32 Az 72/2007 – 80,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 8. 2008, č. j. 32 Az 72/2007 – 80, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### **O d ů v o d n ě n í :**

Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 25. 8. 2008, č. j. 32 Az 72/2007 – 80, zamítl žalobu podanou žalobci (dále jen „stěžovatelé“) proti rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 10. 10. 2007, č. j. OAM-569/VL-07-K04-2006, kterým nebyla stěžovatelům udělena mezinárodní ochrana podle §§ 12 až 14b zákona č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“). Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že si ministerstvo před vydáním rozhodnutí opatřilo dostatečné množství informací ze země původu stěžovatelů z různých nezávislých informačních zdrojů, a proto je krajský soud považuje za objektivní. V tomto směru nelze ministerstvu vytýkat, že některé informace nepoužilo (v žalobě uváděná zpráva agentury Forum 18 či Zpráva MZ USA o náboženské svobodě v Kazachstánu za rok 2005), neboť podle ustanovení § 50 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy a přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci. Stěžovatel a) zemi původu opustil v roce 2006, a je proto zcela logické, že ministerstvo použilo Zprávu MZ USA o svobodě vyznání v Kazachstánu za rok 2006, a nikoli za rok

2005. Pokud jde o skutkové důvody, vyslovil krajský soud přesvědčení, že ministerstvo se se všemi argumenty stěžovatele a) vypořádalo. V řízení nebylo prokázáno, že by byl pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, neboť se nijak politicky neangažoval, neprojevoval veřejně ani jinak své politické názory, nebyl členem žádné politické strany či organizace. Zákonem Kazašské republiky stanovený požadavek registrace všech náboženských skupin nelze považovat za porušení politických práv stěžovatele a), zejména práva shromažďovat se svobodně s jinými. Stěžovatel uváděl potíže s policií v zemi původu v letech 2005 a 2006 kvůli náboženskému vyznání, tj. vyznávání tzv. čistého islámu a také proto, že náboženská skupina, k níž patřil, nebyla řádně zaregistrována. Ze shromážděných informací o zemi původu vyplývá, že svoboda náboženského vyznání je v Kazašské republice zaručena Ústavou. Dodatky (novely) zákonů o svobodě náboženství z roku 2005 stanoví zákaz aktivit všech náboženských organizací, které nejsou úředně registrované. Ze Zprávy MZ USA o svobodě vyznání v Kazachstánu za rok 2006 vyplývá, že zákon o náboženství výslovně požaduje, aby se náboženské organizace u státu zaregistrovaly a dále stanoví, že všechny osoby mohou svobodně vyznávat svoji náboženskou víru samy nebo společně s jinými osobami. Za porušení registrační povinnosti hrozí pouze peněžitá pokuta. Stěžovatel a skupina jeho souvěrců odmítali splnit zákonem stanovený požadavek registrace náboženských hnutí, proto se o ně bezpečnostní orgány Kazachstánu zajímaly. Krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2007, č. j. 3 Azs 89/2007 - 68, (dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), který se ve skutkově obdobném případě zabýval otázkou povinné registrace náboženských skupin a postavením vyznavačů tzv. čistého islámu. Ze zpráv o zemi původu lze dovodit, že špatná práce policejních orgánů je v Kazachstánu obecným problémem bez souvislosti s náboženstvím dané osoby. Popsané jednání některých příslušníků policie (fyzické napadení během výslechu) vůči stěžovateli a) nebylo jistě adekvátní. To ministerstvo připustilo, když uvedlo, že nijak nesnižuje závažnost jednání policistů vůči stěžovateli a), které označilo za trestné podle zákonů země původu. Krajský soud souhlasil s ministerstvem i v tom, že šikanózní jednání policistů nelze charakterizovat jako pronásledování. Pokud byl stěžovatel a) přesvědčen, že jednání místních policistů vůči němu je nepřiměřené, měl tuto skutečnost oznámit příslušným státním orgánům. Stěžovatel a) však žádné kroky ke své ochraně neučinil. Mezinárodní ochrana může být žadateli o udělení azylu poskytnuta teprve tehdy, jestliže mu byla odeprána ochrana země jeho státní příslušnosti, případně je-li tato ochrana neúčinná. Pokud stěžovatel a) opakovaně poukazoval na svého bratra R., kterému byl udělen azyl, tak z důkazů jednoznačně vyplývá, že azyl mu byl udělen z důvodu problémů týkajících se jeho politických názorů jako nezávislého novináře. Krajský soud zdůraznil, že každý azylový příběh je třeba posuzovat individuálně, proto ani skutečnost, že bratrovi byl udělen azyl, není pro posouzení příběhu stěžovatele a) relevantní. V řízení nebylo prokázáno, že by stěžovatelům v případě návratu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy. V Kazašské republice v současné době nedochází k mezinárodnímu nebo vnitřnímu ozbrojenému konfliktu a vycestování stěžovatelů nepředstavuje rozpor s mezinárodními závazky České republiky. Podle Informace MZV ČR z 25. 5. 2007 nehrozí neúspěšným žadatelům o azyl v případě jejich návratu do Kazašské republiky postih ze strany státních orgánů.

Proti tomuto rozsudku podali stěžovatelé v zákonné lhůtě kasační stížnost, v níž uvedli důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V doplnění kasační stížnosti

stěžovatel a) uvedl, že krajský soud odůvodnil napadený rozsudek v nespolední řadě odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2007, č. j. 3 Azs 89/2007 – 68, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Stěžovatel má za to, že tento judikát na danou věc plně nedopadá a že je zároveň na místě jeho závěry přehodnotit nebo alespoň doplnit. Toto rozhodnutí neřeší, zda je možné odkazem na veřejný pořádek a bezpečnost odůvodnit i nátlak státních orgánů směřující k tomu, aby stěžovatel a) přijal sufismus jako své náboženství a chodil do mešity. Nevěnuje se ani otázce, zda útoky státních orgánů proti němu z důvodu, že se scházel s ostatními, nepředstavují zásah do politických práv stěžovatele a) svobodně se shromažďovat a sdružovat. Stěžovatel a) nemá povinnost po právní stránce hodnotit skutečnosti, pro které žádá o mezinárodní ochranu. Sdělení, že nebyl politicky organizován, automaticky neodůvodňuje závěr, že nesplňuje podmínky ustanovení § 12 písm. a) zákona o azylu. Donucování ke změně víry je nepřípustné a v případě stěžovatele a) mělo formu fyzického násilí - bití, které bylo kombinováno s nátlakem psychickým spočívajícím v desítkách opakujících se předvolávání na milici a působením na psychiku stěžovatele a) při výsleších. Podmiňování vyznávání víry registrací je v rozporu s mezinárodními úmluvami o lidských právech. Nelze souhlasit s názorem, že svoboda náboženství není závažně porušena, je-li věřící nucen oznámit svoji víru úřadům a k tomu uvést podrobnosti o svém soukromém životě. Samotné odmítnutí registrace není odmítnutím právního řádu jako celku, ale projevem svobody svědomí. Nejsou zde tedy zjištění, která by odůvodnila závěr, že postup kazašských orgánů směřoval k ochraně veřejné bezpečnosti a pořádku. Stěžovatel a) v řízení před krajským soudem namítal, že ministerstvo vydáním napadeného rozhodnutí nerespektovalo příkaz správního řádu dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, a porušilo ústavněprávně zaručenou zásadu rovnosti v právu, neboť věc stěžovatele a) rozhodlo právě opačně než obdobné věci, které označil. Krajský soud odmítl provést navrhované důkazy azylovými spisy ve věcech, ve kterých ministerstvo azyl udělilo. Tak zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci. Stěžovatel a) chtěl těmito důkazy prokazovat, že v řízení před správním orgánem došlo k porušení jeho práv zaručených na ústavněprávní úrovni, jakož i správním řádem. Nejsou-li shodné věci rozhodovány shodně a obdobné obdobně, lze hovořit o libovůli. Konečně i skutečnost, že podstatná část odůvodnění rozsudku spočívá v odkazu na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v jiné věci, naznačuje, že rozhodovací praxe v obdobných věcech je pro rozhodnutí o mezinárodní ochraně relevantní. Za vadu řízení stěžovatel a) považuje i skutečnost, že krajský soud nehodnotil důkaz provedený zprávou organizace Forum 18 ze dne 9. 4. 2008. V odůvodnění rozsudku není uvedeno, jaká zjištění z této zprávy učinil a jak tato zjištění hodnotil po právní stránce. Konstatoval-li krajský soud, že pro poskytnutí mezinárodní ochrany je nezbytné vyčerpání vnitrostátních prostředků ochrany, měl se zabývat tvrzeními stěžovatele a), že reálně se v Kazachstánu domoci ochrany nelze, jak stěžovatel právě touto zprávou prokazoval. Stejně tak jí prokazoval, že může být postižen na základě falešného obvinění z jiného trestného činu, např. souvisejícího s drogami. Z podkladů ve správním spise nelze zjistit, zda uvěznění stěžovateli a) pro jeho náboženské přesvědčení v Kazachstánu skutečně nehrozí. Ve správním spise je založena zpráva Výboru pro lidská práva Hospodářské a sociální rady OSN „Občanská a politická práva, včetně otázky náboženské nesnášenlivosti“ vydaná v březnu 2006, která v čl. 238 uvádí, že s platností nového zákona je činnost neregistrovaných náboženských skupin považována za trestný čin, který je trestán třemi až šesti měsíci vězení. Ve správním spise není založeno úplné znění zákona o svobodě

náboženství a náboženských skupinách z 15. 1. 1992, který ukládá povinnost registrace. Zákon č. 67 o vnesení některých změn a doplnění do některých zákonů měnil celkem 14 zákonů. Ze správního spisu si nelze o zákonné úpravě náboženské svobody v Kazachstánu učinit jasný obraz. Správní orgán uvedl, že podle zprávy MZV USA o dodržování lidských práv v Kazachstánu z března 2007 zákony této země zaručují právo emigrovat a v případě návratu emigrantům nehrozí postih, přestože tato zpráva na čl. 236 a 237 správního spisu uvádí, že „Pro emigraci bylo zapotřebí absolvovat kontrolu trestního rejstříku, kontrolu úvěrů a mít dopisy od všech závislých osob, v nichž tyto osoby prohlašují, že nemají námítky proti vydání výjezdního víza (...). Vláda udělovala speciální imigrační výhody etnickým Kazachům a jejich rodinám, kteří uprchli za stalinské éry a přáli si vrátit se. Tito navrátilci měli zásadně nárok na státní občanství a na mnohé další výhody. Jiní lidé včetně etnických Kazachů, kteří nebyli považováni za uprchlíky stalinské éry, museli žádat o povolení k návratu.“ Stěžovatel a) namítá, že závěr, že se může bez nebezpečí vrátit do Kazachstánu, je nepodložený a v rozporu s touto zprávou. Stěžovateli a) nebylo uděleno výjezdní vízum a nemá povolení k návratu. Ministerstvo nezjistilo skutkový stav věci na podkladě Zprávy norské zpravodajské agentury Forum 18 a Informace MZV USA o náboženské svobodě v Kazachstánu za rok 2005, když vycházelo z nesprávného názoru, že tyto zprávy není povinen použít. Správní praxe spočívající ve výběru pouze určitých podkladů se prakticky rovná libovůli při rozhodování správního orgánu. Krajský soud sice poukazuje na to, že ministerstvo použilo pro rozhodování novější zprávu, pomíjí ovšem, že tato se problematikou zabývá v užším rozsahu a nehodnotí, že během jediného roku nemohlo v Kazachstánu dojít ke zcela zásadním změnám. Ve spisech nemá dostatečnou oporu ani závěr ministerstva, že stěžovatel a) se mohl účinně domáhat ochrany u orgánů země původu. Reálně se ochrany v Kazachstánu domoci nelze. Krajský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku nevypořádal s argumenty stěžovatele a), a jeho rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné. Neuvedl, z jakých důvodů neshledává v tom, že se scházel pravidelně v bytě s jinými, výkon práva shromažďovacího a sdružovacího a proč předvádění na policii, bití a výslechy pouze proto, že se stěžovatel a) scházel v bytě s jinými, a za tímto účelem se nezaregistroval, nepovažuje za závažné porušení lidských práv. Stěžovatel a) je přesvědčen, že byl pronásledován za uplatňování politických práv a svobod. Krajský soud rovněž neuvedl, jak posuzoval vliv opatření užívaných státními orgány vůči stěžovateli a) na psychiku jeho syna a porušování jeho práva nebýt odloučen od svých rodičů. Stěžovatel b) má strach z pronásledování z důvodu náboženství svého otce. S ohledem na výše uvedené jsou dány podle stěžovatele a) důvody pro udělení mezinárodní ochrany jak ve formě azylu, tak ve formě doplňkové ochrany. Dále stěžovatel uvedl, že rozhodnutí ministerstva se opírá o neaktuální informace a předložil kopii článku „Kazachstán: Kruté rozsudky muslimům, aby se diskreditoval islám a jeho stoupenci?“ z dubna 2008. Podle jeho názoru nevzal krajský soud v potaz výzvu společnosti nezávislých novinářů. Ze všech těchto důvodů stěžovatelé navrhli, aby napadený rozsudek byl zrušen a věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti zopakovalo argumenty uvedené před krajským soudem a pro řízení o kasační stížnosti odkázalo na správní spis, zejména výpovědi stěžovatele. Ministerstvo je názoru, že se náležitě zabývalo všemi skutečnostmi sdělenými stěžovatelem ohledně jeho důvodů i důvodů jeho syna. Za účelem posouzení žádosti si obstaralo řadu podkladů, které pocházejí z různých důvěryhodných zdrojů a posoudilo i materiály předložené stěžovatelem a). S námitkami stěžovatele a) ohledně

neslučitelnosti požadavku registrace náboženské skupiny s respektováním svobody vyznání se neztotožňuje a odkazuje v této souvislosti na své rozhodnutí a judikaturu Nejvyššího správního soudu (zejména rozhodnutí ze dne 5. 12. 2007, č. j. 3 Azs 89/2007 - 68, ze dne 30. 6. 2008, č. j. 4 Azs 24/2008 - 58, či ze dne 24. 4. 2008, č. j. 7 Azs 12/2008 - 98). V případě nezákonného postupu vůči své osobě měl stěžovatel možnost obrátit se na příslušné orgány nebo instituce, ale toto neučinil. Shromážděné informace, které jsou součástí spisového materiálu, reálnost takového postupu dokládají. Případy nuceného přestoupení na víru nebyly hlášeny. Ministerstvo se přiklání k rozhodnutí soudu a neshledává v něm tvrzená pochybení. Proto navrhlo zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud po konstatování přípustnosti kasační stížnosti ve smyslu ustanovení § 104a s. ř. s. se dále zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelů. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle citovaného ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Zákonný pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, představuje typický neurčitý právní pojem, který vyložil Nejvyšší správní soud již v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Přesahem vlastních zájmů stěžovatele, který ve věcech azylu jediné vede k meritornímu projednání kasační stížnosti, je 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. O přijatelnou kasační stížnost se podle citovaného usnesení může jednat i tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní právní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele. O takové pochybení se v konkrétním případě může jednat i tehdy, pokud krajský soud a) ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu, a b) v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.

Protože stěžovatelé žádné důvody přijatelnosti kasační stížnosti netvrdili, Nejvyšší správní soud se mohl otázkou přijatelnosti kasační stížnosti zabývat pouze v obecné rovině za použití kritérií nastíněných v citovaném usnesení, a dospěl k závěru, že procesní postup krajského soudu byl v rozporu se zákonem a toto pochybení mohlo mít dopad na hmotně-právní postavení stěžovatele. „Přesah vlastních zájmů stěžovatele“ ve smyslu § 104a s. ř. s. je v dané věci nutno vidět v zájmu na patřičné ochraně procesních práv účastníků řízení jako nástroje k ochraně jejich práv hmotných. Kasační stížnost je proto přijatelná.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vadu uvedenou v odst. 3, k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se předně zabýval stížní námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu a shledal ji důvodnou, protože krajský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku nevypořádal se všemi argumenty v žalobě. Stěžovatel a) v žalobě namítal, že se stal předmětem zájmu státních orgánů z důvodu, že u sebe doma shromažďoval lidi, a proto se jeho důvody netýkají pouze svobody vyznání, ale i

politických práv shromažďovat se s jinými a neformálně se sdružovat. Krajský soud k tomu pouze uvedl, že požadavek registrace všech náboženských skupin nelze považovat za porušení politických práv stěžovatele a), zejména práva shromažďovat se svobodně s jinými. Neuvedl však, z jakých důvodů dospěl k tomuto závěru, a nezabýval se ani tím, zda konkrétní chování policie vůči stěžovateli a) z důvodu, že se scházel v bytě s jinými, jak uváděl stěžovatel a), může být považováno za pronásledování za uplatňování politických práv a svobod. Dále krajský soud neodůvodnil, jak posuzoval vliv opatření užívaných státními orgány vůči stěžovateli a) na psychiku stěžovatele b). Krajský soud se rovněž nezabýval námitkou, že z podkladů ve správním spise (zpráva Občanská a politická práva z března 2006) nelze zjistit, zda stěžovateli a) nehrozí uvěznění pro jeho náboženské přesvědčení, a také námitkou, že ve správním spise není založeno úplné znění zákona o svobodě náboženství a náboženských skupinách a nelze si o zákonné úpravě náboženské svobody učinit jasný obraz. Krajský soud se také nevyjádřil k námitce, že se stěžovatel a) nemůže bez nebezpečí vrátit do země původu, neboť mu nebylo uděleno výjezdní vízum a nemá povolení k návratu. Krajský soud proto zatížil napadený rozsudek vadou, která způsobuje jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

K námitce neprovedení navrhaných důkazů Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že soud má bezesporu právo posoudit a rozhodnout, které z navržených důkazů provede a které nikoli, ale toto právo jej nezavazuje povinnosti odůvodnit, co jej vedlo k takovému závěru a z jakého důvodu považuje provedení důkazu za nadbytečné. Důvodem neakceptování návrhu na provedení důkazů může být např. to, že tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení. Dalším důvodem může být to, že důkaz není způsobilý vyvrátit nebo potvrdit tvrzenou skutečnost, tzn. nemá vypovídací hodnotu. Odmítnutí provedení důkazu může být zdůvodněno také jeho nadbytečností, byla-li již skutečnost, která má být dokazována, bez důvodných pochybností prokázána. V daném případě krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že účastníkům řízení oznámil, že stěžovatelem a) navržený důkaz (vyžádání správních spisů jiných žadatelů o mezinárodní ochranu z Kazašské republiky, kterým byl azyl udělen), nebude proveden, neboť každý azylový příběh je třeba posuzovat individuálně vzhledem ke konkrétním okolnostem toho kterého případu. Mezinárodní ochrany se nelze dovolávat paušálním odkazem na jiné žadatele ze stejné země původu, kterým byl azyl udělen. Stěžovatel a) tak v kasační stížnosti důvodně namítal, že ministerstvo porušilo ústavněprávně zaručenou zásadu rovnosti, neboť o jeho žádosti rozhodlo opačně než v obdobných věcech, které označil. Ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněné nerovného zacházení (čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá princip zásadní vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 - 57, publikovaný pod č. 605/2005 Sb. NSS). Při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nesmí podle této zásady vznikat nedůvodné rozdíly. Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 25. 4. 2006, č. j. 2 As 7/2005 - 86, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), judikoval, že ne každé rozdílné posuzování obdobných situací musí nutně být libovůlné a neodůvodněné nerovným zacházením. Správní orgán se může odchýlit od určité správní praxe, jež se vytvořila, avšak zásadně pouze pro futuro, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká. Vzhledem k výše uvedenému nelze neprovedení navrhaného důkazu odůvodnit tak, jak to učinil krajský soud. I když

je třeba posuzovat každý případ individuálně, nelze obdobné či shodné případy rozhodovat rozdílně. Krajský soud proto pochybil, pokud odmítl provést navrhané důkazy.

Stěžovatel a) v kasační stížnosti dále namítal, že pokud krajský soud konstatoval, že pro poskytnutí mezinárodní ochrany je nezbytné vyčerpání vnitrostátních prostředků ochrany, měl se zabývat jeho tvrzeními, že se reálně v Kazachstánu domoci ochrany nelze. V této souvislosti lze poukázat na rozsudek ze dne 28. 2. 2007, č. j. 4 Azs 146/2006 – 100, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), v němž Nejvyšší správní soud vyslovil, že za určitých okolností, např. pokud ze zpráv o zemi původu vyplývá, že menšina, které je žadatel příslušníkem, je terčem diskriminace a pronásledování ze strany úřadů a policie, nemůže jako důvod pro neudělení azylu obstat argument, že žadatel o azyl v zemi původu tyto orgány nepožádal o pomoc a nevyčerpal tak veškeré právní prostředky, které mu k ochraně jeho práv poskytuje právní řád země jeho původu. Pokud ale není zajištěna účinnost a dostupnost vnitrostátní ochrany, nelze po žadateli o azyl spravedlivě požadovat, aby se obracel na státní orgány se žádostí o pomoc. Krajský soud se proto měl dostupností vnitrostátní ochrany zabývat. Nejvyšší správní soud v předchozích rozhodnutích o kasačních stížnostech žadatelů o azyl, resp. mezinárodní ochranu, z Kazachstánu konstatoval, že dostupná ochrana v zemi původu je obecně dostatečná a že stěžovatelé této ochrany nevyužili. Stěžovatel a) však v žalobě uváděl, že jako vyznavač čistého islámu, který shromažďoval u sebe doma lidi k modlitbě, a vzhledem k osobě svého bratra byl snadným terčem pro kazašskou policii. Rovněž tvrdil, že může být postižen na základě falešného obvinění z jiného trestného činu, např. souvisejícího s drogami. Krajský soud proto měl rovněž zkoumat, zda postavení stěžovatele a) je natolik specifické, že jej odlišuje od řadových příznivců tzv. čistého islámu, a zda proto neexistuje v jeho případě zvýšená pravděpodobnost pronásledování. Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. 4. 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“) v čl. 4 odst. 3 písm. c) vyžaduje, aby při posouzení žádosti bylo zohledněno „konkrétní postavení a osobní situace žadatele, včetně takových faktorů, jako jsou původ, pohlaví a věk, aby na základě osobní situace žadatele bylo možno posoudit, zda by jednání, kterým žadatel byl nebo mohl být vystaven, mohla být považována za pronásledování nebo vážnou újmu“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Azs 66/2008 – 70).

Zákon o azylu v ustanovení § 2 odst. 7 stanoví, že „za pronásledování se pro účely tohoto zákona považuje 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“. Pro posouzení otázky, zda stát je či není schopen zajistit ochranu před pronásledováním či vážnou újmu, stanoví kvalifikační směrnice v čl. 7 odst. 2 následující standard: „Má se zpravidla za to, že ochrana je poskytována, jestliže subjekty uvedené v odstavci 1 [stát;

strany nebo organizace, které ovládají stát] 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“. K aplikaci citovaného článku se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 9. 2008, č. j. 3 Azs 48/2008 - 57, v němž uvedl, že tento článek musí být aplikován, ačkoliv nebyl explicitně transponován do zákona o azylu (srov. rovněž rozsudek ze dne 18. 12. 2008, č. j. 1 Azs 86/2008 - 101, a především rozsudek ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Azs 66/2008 - 70). Čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice stanoví dvě podmínky pro existenci účinné ochrany v zemi původu. Poskytovatelé ochrany uvedení v čl. 7 odst. 1 kvalifikační směrnice poskytují zpravidla účinnou ochranu tehdy, 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 pokud stěžovatel má k této ochraně přístup. Obě tyto podmínky musí být splněny kumulativně. V opačném případě není účinná ochrana dostupná.

První podmínka vychází z premisy, že žádný stát není schopen zabránit veškeré trestné činnosti. Stejně tak každý stát musí respektovat procesní práva ostatních dotčených osob (tedy i pronásledovatelů), 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 rovině 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. Poskytovatelé ochrany uvedení v čl. 7 odst. 1 kvalifikační směrnice musí v odůvodněných případech poskytnout ochranu zaměřenou specificky na danou skupinu či jednotlivce, tj. podniknout dodatečné zaměření, či ve výjimečných případech i individuální, kroky nad rámec zavedení obecně účinného právního systému. Pokud se podle informací o zemi původu skutečně vyskytují nikoliv ojedinělé případy vykonstruovaných trestních obvinění vyznavačů tzv. čistého islámu, bylo by k zajištění účinného systému ochrany třeba speciálních kontrolních a jiných opatření uvnitř policie, která by směřovala k tomu, aby takové nezákonné praktiky policie přestaly.

Pokud jde o druhou podmínku, krajský soud dostatečně nezkoumal, zda měl stěžovatel a) k vnitrostátní ochraně, vzhledem ke specifickým okolnostem jeho případu, skutečně přístup. Těmito specifickými okolnostmi je především zdroj pronásledování. Stěžovatel a) netvrdil, že mu hrozí pronásledování nestátními subjekty či subjekty státem tolerovanými či podporovanými, nýbrž, že byl pronásledován policií a bezpečnostními složkami a že mu od těchto orgánů hrozí pronásledování i v budoucnu. Ministerstvo i krajský soud jsou povinny k této skutečnosti přihlídnout, neboť povinnost pokusit se vyhledat ochranu před pronásledováním či vážnou újmu, resp. vyčerpat dostupné prostředky ochrany, nejprve v zemi původu, je nutné posuzovat v případě pronásledování ze strany státu (resp. osob státem podporovaných) odlišně od případů pronásledování nebo vážné újmy způsobených nestátními subjekty. V prvním případě je totiž nutné obzvláště obezřetně zvažovat, zda výše instančně 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, nelze po stěžovateli a) požadovat, aby se na tyto orgány obracel.

Krajský soud se rovněž nezabýval dostatečně tvrzením stěžovatele a), že byl zastrašován policií, že mu budou podstrčeny drogy. Krajský soud ani ministerstvo tuto okolnost nevzaly v úvahu, aniž by zkoumaly, zda je přiměřeně pravděpodobné, že budou drogy pro perzekuci stěžovatele v budoucnu podstrčeny. Nejvyšší správní soud opět odkazuje na rozsudek ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Azs 66/2008 – 70, podle kterého lze tento závěr učinit jen na základě přesně zaměřené rešerše na informace o zemi původu [viz čl. 4 odst. 3 písm. a) kvalifikační směrnice]. Ministerstvo však vůbec nezkoumalo, zda je taková nezákonná praxe u bezpečnostních orgánů v Kazachstánu rozšířena, zda jde o selhání jednotlivých policistů nebo o státem tolerovanou praxi a komu případně podstrčení drog hrozí. Tímto Nejvyšší správní soud nepředjímá žádný závěr, pouze konstatuje, že bez detailnějších informací o zemi původu není možné zjistit míru pravděpodobnosti podstrčení drog stěžovateli a). Při řešení této otázky je třeba zhodnotit i informace ze zprávy norské zpravodajské agentury Forum 18. Nejvyšší správní soud v obecné rovině poukazuje na to, že nelze ministerstvu vyčítat, že nepoužilo tu či onu konkrétní zprávu o zemi původu, neboť nikdy nelze vycházet ze všech dostupných zpráv, postačí, když jich ministerstvo shromáždí dostatečné a vyvážené množství s důrazem na zprávy, které pojednávají o klíčových okolnostech vztahujících se k danému případu. To se však v tomto případě nestalo, a proto bude třeba, aby ministerstvo opatřilo další podklady. Pokud stěžovatel a) předkládal určité články či jiné informace o zemi původu, je třeba, aby se jimi ministerstvo, potažmo krajský soud, zabývalo a uvedly, jak tyto informace hodnotí.

Stěžovatel a) v kasační stížnosti vyslovil názor, že je třeba závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2007, č. j. 3 Azs 89/2007 – 68, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), přehodnotit nebo alespoň doplnit, neboť neřeší, zda je možné odkazem na veřejný pořádek a bezpečnost odůvodnit i nátlak státních orgánů směřující k tomu, aby stěžovatel přijal sufismus jako své náboženství a chodil do mešity. Podle stěžovatele a) je svoboda náboženství závažně porušena, je-li věřící nucen oznámit svoji víru úřadům a k tomu uvést podrobnosti o svém soukromém životě. Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje, že námitkami týkajícími se povinností registrace náboženské komunity v Kazašské republice se již Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval a dospěl k závěru, že ačkoliv zde spojitost s důvodem náboženství je, požadavek na registraci náboženských skupin v této zemi není do té míry diskriminační, aby jej bylo možno považovat za pronásledování ve smyslu zákona o azylu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2008, č. j. 8 Azs 23/2008 – 75, a rozsudek ze dne 24. 4. 2008, č. j. 7 Azs 12/2008 – 98, oba dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Nejvyšší správní soud nevidí žádný důvod pro odchýlení se od své ustálené judikatury. Pokud jde o námitku, že nátlak státních orgánů směřující k tomu, aby stěžovatel přijal sufismus jako své náboženství a chodil do mešity, je v rozporu se svobodou vyznání, Nejvyšší správní soud konstatuje, že ne každé jednání, které by mohlo být případně kvalifikováno jako porušení svobody náboženského vyznání, dosahuje intenzity pronásledování. Tato námitka je tudíž nedůvodná, ale to nezabývá ministerstvo povinnosti posoudit tento aspekt při posuzování pronásledování na kumulativním základě, tj. „zda konkrétní formy negativních reakcí žadatelova okolí dosáhly jednotlivě či ve svém souhrnu (kumulativně) takové intenzity, aby je bylo lze považovat [za pronásledování]” (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze

dne 19. 9. 2007, č. j. 1 Azs 40/2007 - 129, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Lze tedy shrnout, že státní orgány Kazachstánu jsou oprávněny zákonným způsobem vynucovat dodržování zákona o povinné registraci náboženských organizací (mj. domovními prohlídkami a výsledky) a trestat v souladu se zákonem jeho porušení (pokutami). Pokud stěžovatel a) namítal, že v průběhu správního řízení nebylo zjištěno, že by skutečně jeho náboženská víra představovala pro veřejný pořádek Kazašské republiky jakékoliv nebezpečí, Nejvyšší správní soud konstatuje, že tuto skutečnost nebylo třeba dokazovat, neboť teprve akt registrace měl odlišit náboženské skupiny od extremistických skupin. Navíc je třeba zdůraznit, že ne každé jednání kazašských státních orgánů při vynucování tohoto zákona, jež by bylo v evropském právním prostoru nepřípustné, dosahuje intenzity pronásledování či vážné újmy. Nicméně pokud se prokáže dostatečně opakovaný vzorec používání násilí vůči vyznavačům tzv. čistého islámu ze strany bezpečnostních složek či používání nastrčených drog za účelem vznesení smyšleného trestního obvinění a následného odsouzení pro zástupný trestný čin, může se již jednat o akt pronásledování ve smyslu § 2 odst. 8 zákona o azylu, který je třeba vykládat ve smyslu čl. 9 odst. 2 kvalifikační směrnice [v daném případě viz zejména písm. b) a c) citovaného článku, podle nichž jsou příkladem pronásledování „právní, správní, policejní nebo soudní opatření, která jsou sama o sobě diskriminační nebo jsou prováděna diskriminačním způsobem“, nebo „nepřiměřené nebo diskriminační trestní stíhání nebo trestání“], či o vážnou újmu ve smyslu § 14a odst. 2 písm. b) zákona o azylu. Nejvyšší správní soud však v dané věci nepředjímá žádný závěr, neboť ze všech shora uvedených důvodů vyplývá, že stížní námitka nedostatečně zjištěného skutkového stavu je důvodná. Ministerstvo by si mělo k přesnému a úplnému zjištění skutečného stavu věci opatřit další podklady. Teprve po zodpovězení výše nastíněných otázek a na základě konkrétních skutkových zjištění lze provést právní hodnocení zjištěných skutečností (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2005, č. j. 2 Azs 109/2005 – 88, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou a s ohledem na tuto skutečnost napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

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

V Brně dne 2. dubna 2009

JUDr. Eliška Cihlářová  
předsedkyně senátu