



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **S. S.**, zast. Mgr. Bc. Filipem Schmidtem, LL. M., advokátem se sídlem Oveňecká 78/33, Praha 7, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2019, čj. OAM-488/VL-18-P15-PD4-2009, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 11. 2019, čj. 16 Az 38/2019-27,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 11. 2019, čj. 16 Az 38/2019-27, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2019, čj. OAM-488/VL-18-P15-PD4-2009, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci náklady řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 8 228 Kč do rukou jeho zástupce Mgr. Bc. Filipa Schmidta, LL. M., advokáta, a to ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 19. 5. 2010 udělil žalovaný žalobci doplňkovou ochranu podle § 14a odst. 2 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, z důvodu, že by žalobce mohl být při návratu do vlasti vystaven mučení, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu, a to v souvislosti se svojí azylovou žádostí v České republice. Z informací Ministerstva zahraničí žalovaný zjistil, že uzbecké orgány považují uzbecké občany, kteří požádali v jiné zemi o mezinárodní ochranu, za vlastizrádce, a při návratu je postihují

různými způsoby od psychického nátlaku až po uvěznění. Žalovaný přihlédl také k žalobcově rodinné situaci a k faktu, že žalobce opustil svou vlast před deseti lety a zároveň je příslušníkem náboženské a etnické menšiny, jemuž by se jistě nepodařilo svůj návrat utajit po tak dlouhém pobytu v zahraničí. Žalovaný následně žalobci opakovaně prodloužil doplňkovou ochranu rozhodnutími z let 2011, 2013 a 2015, neboť vyhodnotil, že přetrvávají důvody, pro které byla doplňková ochrana udělena. Dne 14. 8. 2017 podal žalobce další žádost o prodloužení doplňkové ochrany; tvrdil, že má nadále obavy o svůj život i životy členů své rodiny, neboť situace v Uzbekistánu se nezměnila.

[2] Žalovaný žalobcovu žádost o prodloužení doplňkové ochrany zamítl, neboť dospěl k závěru, že důvody pro její udělení pominuly. V Uzbekistánu se zásadně změnila politická a bezpečnostní situace, což se dotklo též možností vycestování a návratu uzbeckých občanů do vlasti. Uzbečtí občané již automaticky nečelí závažným problémům a nebezpečí vážné újmy v důsledku svého mnohaletého pobytu v zahraničí ani v důsledku azylové žádosti podané v zahraničí. Ani žalobcova matka a žalobcův bratr, kteří se do Uzbekistánu vrátili po několikaletém pobytu v ČR, nebyli uzbeckými orgány nijak postiženi. Žalobcovo tvrzení, že matce nebyl z důvodu jejího předchozího pobytu v ČR vydán cestovní doklad, žalovaný odmítl jako nepodloženou a neodůvodněnou spekulaci. Ze stejného důvodu odmítl i žalobcovo tvrzení, že občané Uzbekistánu ztrácejí po určité době pobytu v zahraničí své občanství. Žalobcovo tvrzení, že Uzbekistán je pro něj cizí stát, nic tam nemá a v případě svého návratu by byl bezdomovcem, žalovaný vyhodnotil jako bezdůvodné a účelové. Žalovaný dále uvedl, že žalobcovy rodinné vazby v ČR nejsou důvodem pro udělení ani prodloužení doplňkové ochrany: obě žalobcovy děti jsou již zletilé, ostatně žalovaný s nimi a s manželkou ani nežije ve společné domácnosti, pouze za nimi dojíždí na víkend z ubytovny. Žalovaný ani jeho rodina se po tolika letech pobytu v ČR ani nepokusili zajistit si zde dlouhodobější formu pobytu. Žalovaný též upozornil na žalobcovy potíže s integrací v ČR s ohledem na jeho opakovanou závažnou trestní minulost.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze. Namítal, že se žalovaný nezabýval tvrzením, podle něž žalobcově matce nebyl vydán cestovní doklad poté, co žalobce v ČR požádal o mezinárodní ochranu. Žalobce zopakoval, že se situace v zemi jeho původu příliš nezměnila a hrozba vážné újmy stále trvá. Na podporu tohoto závěru citoval zprávy mezinárodní organizace Amnesty International. K zprávám Ministerstva zahraničních věcí (MZV), ze kterých žalovaný vycházel, žalobce uvedl, že je žalovaný hodnotil pouze výběrově. Žalovaný se nezabýval tím, že zprávy MZV naopak potvrzují skutečnosti tvrzené žalobcem, tedy osobní zkušenost jeho matky. Podle žalobce žalovaný nepřipadně zveličuje žalobcovu trestní minulost a vytváří tím negativní hodnocení jeho osoby.

[4] Městský soud žalobu zamítl. Nepřisvědčil žalobní námitce, že žalovaný pouze selektivně vybíral některé informace o zemi původu. Žalobce nevyužil své možnosti namítat pochybnosti ohledně postupu žalovaného při seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí. Žalovaný přihlédl ke všemu, co v řízení vyšlo najevo. Z informací opatřených žalovaným vyplývá, že po nástupu nového prezidenta Mirzijojeva do funkce nastaly v Uzbekistánu podstatné změny k lepšímu. Žalovaný se podle městského soudu zabýval žalobcovým tvrzením, že jeho matce nebyl z důvodu předchozího pobytu vydán cestovní

pokračování

doklad, žalobce však toto tvrzení ničím nepodložil. Stejně tak nedoložil své tvrzení o tom, že by občanu Uzbekistánu mohla při návratu hrozit ztráta občanství. Žádná ze zpráv o takové možnosti nehovoří. Soud konstatoval, že žalobci v Uzbekistánu nehrozí nebezpečí vážné újmy, nanejvýš mu hrozí komplikace v souvislosti s případným vyřizováním nového pobytového oprávnění. Soud se ztotožnil se závěry žalovaného, že žalobcovy rodinné vazby nelze považovat za azylově relevantní. Žalobce si nepodal žádost o trvalý pobyt, což svědčí o tom, že se ani nepokusil zajistit si zde dlouhodobě pobyt. Žalovaný správně podotkl, že žalobce neprojevuje snahu o integraci - mimo jiné se za dobu pobytu v ČR ani nenaučil česky, pohovor s ním byl veden v ruském jazyce. Žalovaný správně reflektoval žalobcovu trestní minulost. Žalobce se může pokusit získat pobyt v ČR legální cestou na základě pobytového zákona.

II. Kasační řízení

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Poukázal na to, že pokud Ministerstvo vnitra zamýšlí neprodloužit žadateli doplňkovou ochranu, musí prokázat zásadní změnu okolností v těch aspektech, které dříve považovalo za klíčové. Stěžovateli byla udělena doplňková ochrana pro nebezpečí vážné újmy v souvislosti s jeho pobytem v zahraničí jako žadatele o azyl, s přihlédnutím k jeho rodinné situaci a skutečnosti, že je osobou příslušející k náboženské a etnické menšině. Žalovaný ani městský soud se vůbec nezabývali aspektem stěžovatelovy menšinové a etnické příslušnosti. Jejich rozhodnutí jsou z toho důvodu nepřezkoumatelná.

[6] Stěžovatel dále namítá, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a rovněž je v rozporu se správním spisem v části, v níž městský soud konstatuje, že se situace v Uzbekistánu podstatně změnila, a stěžovateli tak při návratu do Uzbekistánu již nehrozí nebezpečí vážné újmy.

[7] Městský soud v odůvodnění rozsudku cituje pasáž ze zprávy o zemi původu, která jednoznačně potvrzuje stěžovatelova tvrzení o problémech, které zažívá v Uzbekistánu stěžovatelova matka. Městský soud ve shodě s žalovaným tato tvrzení nesprávně odmítá pouze proto, že je stěžovatel neprokázal. Důkazní břemeno v otázce dokazování zásadních změn situace v zemi původu však nese žalovaný, ve vztahu ke stěžovatelovým tvrzením se uplatní standard přiměřené pravděpodobnosti. Žalovaný řádně neposoudil stěžovatelovu věrohodnost a městský soud toto pochybení nenapravil.

[8] Jelikož ze zpráv o zemi původu vyplývá obdobný skutkový stav jako při vydání původního rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany, postupoval žalovaný v rozporu s požadavkem předvídatelnosti správního rozhodování a ochrany dobré víry účastníků; žalovaný řádně nezjistil skutkový stav.

[9] Městský soud nepřezkoumatelně vypořádal žalobní námitku, podle níž žalovaný selektivně vybral informace z podkladů pro rozhodnutí v neprospěch stěžovatele.

[10] Stěžovatel dále namítá, že žalovaný a městský soud v důsledku svých rozhodnutí zasáhli do jeho práva na soukromý a rodinný život chráněného článkem 8 Úmluvy o

ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Evropská úmluva“). Stěžovatelova manželka pobývá v ČR na základě povolení k trvalému pobytu a stejně jako stěžovatel se zde zdržuje již 20 let, stěžovatelův syn tu chodí do školy, žije zde i stěžovatelova dospělá dcera s rodinou. Argumentaci soudu, podle níž v Uzbekistánu žije stěžovatelova matka, a nelze tedy říci, že by tam stěžovatel neměl vůbec žádné zázemí, považuje stěžovatel za nemístnou. Stěžovatel dosud pobýval v ČR legálně a za současné situace nemůže žádat o povolení k pobytu z území ČR. Argumenty městského soudu o stěžovatelově nedostatečné integraci jsou nesprávné: stěžovatel mluví česky, z opatrnosti však pro správné řízení využil tlumočníka. Jelikož všechny tresty udělené stěžovateli byly žalovanému známy již před posledním prodloužením doplňkové ochrany v roce 2015, nemohly mít dopad na nyní přezkoumávané rozhodnutí.

[11] Podle stěžovatele měl městský soud nařídít jednání, na kterém mohly být konfrontovány informace o zemi původu a otázky stěžovatelovy integrace do české společnosti.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svých postojích a odkázal na své vyjádření k žalobě. Napadený rozsudek městského soudu považuje žalovaný za věcně správný, srozumitelný a dostatečně odůvodněný. K námitkám poukazujícím na situaci v Uzbekistánu poukázal žalovaný na usnesení NSS ze dne 23. 8. 2019, čj. 3 Azs 133/2018-50.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[13] NSS vyhodnotil kasační stížnost jako částečně nepřipustnou a částečně důvodnou.

[14] NSS se nejprve zabýval přípustností vznesených kasačních námitek. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.

[15] Stěžovatel v kasační stížnosti mimo jiné namítá, že se žalovaný ani městský soud vůbec nezabývali aspektem stěžovatelovy náboženské a etnické příslušnosti. Namítá také, že žalovaný a městský soud zasáhli do jeho práva na soukromý a rodinný život chráněného článkem 8 Evropské úmluvy a že nezhodnotili hrozbu vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. V žalobě však stěžovatel tyto námitky neuplatnil, ačkoli mu nic nebránilo tak učinit. Stěžovatel sice v žalobě obecně brojí proti nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu a uvádí, že okolnosti, které byly klíčové pro udělení doplňkové ochrany, se nezměnily; svou náboženskou a etnickou příslušnost však vůbec nezmiňuje. Ani podle obsahu žaloby nelze dovodit, že stěžovatel vytýkal žalovanému opomenutí této skutečnosti. Totéž platí o tvrzeném zásahu do soukromého a rodinného života; stěžovatel žalovanému v žalobě pouze „nad rámec“ vytýká „nevhodnost“ posouzení integrace stěžovatele do české společnosti v souvislosti se stěžovatelovou trestní minulostí. Tyto kasační námitky jsou proto nepřipustné.

pokračování

[16] Na tomto závěru nemění nic ani skutečnost, že se městský soud vyjádřil ke stěžovatelským rodinným vazbám na území ČR, neboť to nebyla argumentace, kterou by soud reagoval na žalobní body a na níž by bylo rozhodnutí vystavěno. Stěžovatel tedy nemůže získat nic z toho, že některé části odůvodnění rozsudku městského soudu se skutečně mohou jevit jako zkratkovité (zejména úvahy o odděleném životě manželů, včetně úvah o nedostatečné integraci do české společnosti založených na neznalosti českého jazyka a nedostatku snahy o „legalizaci“ pobytu na území ČR): podstatné je, že námitky vztahující se k těmto otázkám před městským soudem nezazněly. Pro úplnost NSS dodává, že naopak způsob, jakým žalovaný a městský soud hodnotili stěžovatelovu trestní minulost, nepovažuje za problematický i přesto, že tyto skutečnosti byly či mohly být žalovanému známy již před posledním prodloužením doplňkové ochrany.

[17] Nepřípustná je též kasační námitka, že „*vůbec nebyla řešena otázka možného vnitřního přesídlení*“. Soudu ostatně ani není jasné, v čem by řešení této otázky mělo s ohledem na skutkové okolnosti věci spočívat.

[18] NSS se dále zabýval tím, zda podaná kasační stížnost v rozsahu zbývajících přípustných námitek svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele (§ 104a s. ř. s.). Není-li tomu tak, soud kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou (viz usnesení ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS). O přijatelnou kasační stížnost se může jednat v následujících případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které NSS dosud vůbec či plně neřešil, nebo (2) právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, (3) je potřeba učinit judikaturní odklon, anebo (4) je v napadeném rozhodnutí krajského soudu zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[19] Podle citovaného usnesení sp. zn. 1 Azs 13/2006 se o zásadní pochybení ve smyslu čtvrtého bodu může jednat především tehdy, pokud:

„a) krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu, a nelze navíc vyloučit, že ji nebude respektovat ani v budoucnu.

b) Krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva. Zde je však třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud není v rámci této kategorie přijatelnosti povolán přezkoumávat jakékoliv pochybení krajského soudu, ale pouze pochybení tak výrazné intenzity, o němž se lze důvodně domnívat, že kdyby k němu nedošlo, věcné rozhodnutí krajského soudu by bylo odlišné. Nevýrazná pochybení především procesního charakteru proto zpravidla nebudou dosahovat takové intenzity, aby způsobila přijatelnost následné kasační stížnosti“.

[20] NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná, neboť městský soud se při posouzení věci dopustil pochybení (viz níže), která mohla mít dopad do stěžovatelova hmotněprávního postavení. Zároveň náprava těchto pochybení může mít význam nejen pro tuto individuální věc, ale pro azylovou judikaturu krajských soudů (městského soudu) jako celek.

[21] NSS se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů. K takové vadě by totiž musel přihlídnout i z úřední povinnosti. NSS dospěl k závěru, že rozsudek městského soudu touto vadou trpí.

[22] NSS již v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, vyslovil, že je nutno pokládat rozhodnutí krajského soudu za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, není-li z jeho odůvodnění zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč nepřisvědčil žalobním námitkám, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.

[23] Žalobní argumentace byla postavena na tvrzení, že se v Uzbekistánu nezměnily zásadním způsobem okolnosti, pro které byla stěžovateli udělena doplňková ochrana, a nadále tak stěžovateli při návratu do země původu hrozí vážná újma ve smyslu §14a zákona o azylu. Na podporu tohoto závěru stěžovatel v žalobě citoval dvě zprávy organizace Amnesty International popisující svévolná zadržování uzbeckých občanů uzbeckými bezpečnostními složkami, z nichž druhá zpráva zmiňuje i ekonomické migranty navracející se ze zahraničí. Stěžovatel v žalobě poukázal také na informace Ministerstva zahraničních věcí, které jsou součástí správního spisu a z nichž žalovaný vycházel. Stěžovatel však z těchto zpráv citoval pasáže, které podle něj svědčí pro opačný závěr, než ke kterému dospěl žalovaný.

[24] Městský soud v reakci na tuto žalobní argumentaci pouze obecně uvedl, že žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí vycházel z informací získaných z aktuálních zpráv a své závěry přesvědčivě odůvodnil. Městský soud dále konstatoval, že námitka, podle níž žalovaný selektivně vybíral pouze některé informace, není důvodná. Pokud měl žalobce jakékoli pochybnosti ohledně postupu při rozhodování, měl možnost je namítnat při seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí, což však neučinil. Městský soud dále shrnul ty pasáže zpráv MZV, které citoval již žalovaný ve svém rozhodnutí.

[25] NSS považuje takové odůvodnění za nedostatečné a nepřezkoumatelné. Městský soud se nevyjádřil ke zprávám Amnesty International ani k pasážím ze zpráv MZV, které citoval stěžovatel. Městský soud nevysvětlil, z jakých důvodů neshledává rozpory mezi závěrem žalovaného a podklady obsaženými ve správním spise. Poznámka soudu, že měl stěžovatel vyjádřit pochybnosti stran rozhodování žalovaného při seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí, je nepřipadná v situaci, v níž stěžovatel ze zpráv založených ve správním spisu dovodil opačný závěr než žalovaný.

[26] Stěžovatelovy námitky v této části míří nejen proti nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, ale také proti tomu, že skutková podstata užitá žalovaným nemá oporu ve spisech a městský soud tuto vadu nesprávně přehlédl. Proto se NSS dále vyjadřuje k namítaným skutečnostem i meritorně.

[27] Podle § 14 odst. 1 zákona o azylu se

pokračování

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

[28] Podle § 53a odst. 4 věty čtvrté zákona o azylu ministerstvo vnitra

prodlouží dobu, po kterou je udělena doplňková ochrana, v případě, že osobě požívající doplňkové ochrany i nadále hrozí vážná újma (§ 14a) a nenastanou-li důvody pro její odnětí (§ 17a).

[29] NSS dále připomíná, že zákon o azylu transponuje, respektive měl již k datu rozhodnutí žalovaného transponovat, do českého právního řádu mimo jiné kvalifikační směrnici¹, a proto je třeba při výkladu zákona o azylu respektovat zásadu jeho eurokonformního výkladu (viz např. rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 Azs 45/2008-67, č. 1713/2008 Sb. NSS), případně použít ve prospěch žadatele přímo ustanovení příslušné směrnice tam, kde vnitrostátní transpozice v daném období chyběla či chybí.

[30] Podle čl. 16 kvalifikační směrnice

1. Státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti přestávají být osobou, která má nárok na doplňkovou ochranu, jestliže okolnosti, které vedly k přiznání statusu doplňkové ochrany, přestanou existovat nebo se změny do té míry, že ochrany již není třeba.

2. Při uplatňování odstavce 1 přihlížejí členské státy k tomu, zda je změna okolností natolik významná a dlouhodobá, že osoba, která má nárok na doplňkovou ochranu, již není vystavena reálnému nebezpečí vážné újmy.

[31] Stěžovatel i městský soud správně poukazují na to, že základem řízení o prodloužení doplňkové ochrany je posouzení toho, zda se významně a dlouhodobě změny okolnosti, pro které byla žadateli udělena doplňková ochrana (srov. též rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2009, čj. 1 Azs 34/2009-55). Ve stěžovatelově případě shledal žalovaný nebezpečí vážné újmy podle § 14a odst. 2 písm. b), spočívající v *mučení nebo nelidském či ponižujícím zacházení nebo trestání*.

[32] Pokud jde o standard důkazního břemene, při posuzování toho, zda cizinec utrpí vážnou újmu z pohledu zásady *non-refoulement* obsažené v čl. 3 Evropské úmluvy (tedy i při posuzování důvodů pro udělení doplňkové ochrany), se uplatní *test reálného nebezpečí*. Naproti tomu *test přiměřené pravděpodobnosti*, který zmiňuje stěžovatel, se užívá při zkoumání odůvodněnosti strachu z pronásledování podle § 12 písm. b) zákona o azylu. Rozdíl mezi těmito dvěma důkazními standardy popsal NSS podrobně v rozsudku ze dne 26. 3. 2008, čj. 2 Azs 71/2006-82:

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musejí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany.

„**Přiměřená pravděpodobnost** nežádoucího důsledku návratu do země původu (...) je dána tehdy, bývá-li tento důsledek v případech obdobných případu žadatele nikoli ojedinělý. Neznamená to, že pravděpodobnost, že nežádoucí důsledek nastane, musí být nutně vyšší než pravděpodobnost, že nenastane (...), nýbrž to, že k nežádoucímu důsledku v případech obdobných případu žadatele dochází natolik často, že s ním ten, komu takový následek hrozí, musí počítat jako se vcelku běžným jevem, a nikoli jako s jevem toliko výjimečným. (...) **Reálným nebezpečím** (srov. rovněž § 14a odst. 1 zákona o azylu, jež užívá ve stejném významu slovní spojení ‚skutečné nebezpečí‘) nutno rozumět, že ve významném procentu případů obdobných situaci stěžovatele dojde k nežádoucímu následku, takže stěžovatel má dobré důvody se domnívat, že takovýto následek může s významnou pravděpodobností postihnout i jeho. (...). Test ‚reálného nebezpečí‘ je vůči stěžovateli přísnější než test ‚přiměřené pravděpodobnosti‘. Ani test ‚reálného nebezpečí‘ ale nedosahuje intenzity trestního standardu ‚nade vši pochybnost‘.“

[33] Platí přitom pravidlo, že důkazní břemeno nese správní orgán, a to v otázce, zda nadále trvá původní důvod udělení doplňkové ochrany, nebo zda se naopak situace v domovském státě stěžovatele stabilizovala a tato změna je natolik významná a trvalé povahy, že cizinci nehrozí reálné nebezpečí vážné újmy a odůvodňuje to zamítnutí žádosti o prodloužení doplňkové ochrany (srov. bod 22 rozsudku NSS ze dne 24. 7. 2013, čj. 6 Azs 15/2013-35).

[34] NSS dále podotýká, že specifikem azylového řízení obecně je zásada, podle níž se v pochybnostech postupuje ve prospěch žadatele o mezinárodní ochranu. Z konstantní judikatury NSS vyplývá, že jsou-li dány skutečnosti, na základě nichž lze předpokládat, že byla porušena základní lidská práva a svobody žadatele o azyl nebo by s ohledem na postavení žadatele ve společnosti, s přihlédnutím k jeho přesvědčení, názorům, chování atd., porušena mohla být, a správní orgán nemá dostatek důkazů o tom, že tomu tak nebylo či nemohlo by v budoucnu být, musí k těmto skutečnostem v situaci důkazní nouze přihlédnout, a to ve prospěch žadatele o azyl (srov. např. rozsudky NSS ze dne 24. 2. 2004, čj. 6 Azs 50/2003-89, ze dne 23. 8. 2018, čj. 1 Azs 137/2018-50, a ze dne 28. 11. 2018, čj. 9 Azs 133/2018-93).

[35] Základem stěžovatelovy žalobní i kasační argumentace je tvrzení, že se situace v Uzbekistánu nezměnila natolik, aby to odůvodňovalo zamítnutí žádosti o prodloužení doplňkové ochrany. NSS těmto námitkám přisvědčil, respektive domnívá se, že žalovaný v tomto stěžejním bodě neunesl své důkazní břemeno.

[36] Stěžovateli byla udělena doplňková ochrana proto, že by při návratu do vlasti mohl být v souvislosti se svojí žádostí o mezinárodní ochranu v České republice vystaven mučení, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu. Žalovaný přihlédl také k stěžovatelově rodinné situaci a k faktu, že stěžovatel opustil svou vlast před deseti lety a zároveň je příslušníkem náboženské a etnické menšiny (ruské národnosti a pravoslavného vyznání), jemuž by se jistě nepodařilo svůj návrat utajit po tak dlouhém pobytu v zahraničí. Žalovaný vycházel z Informace Ministerstva zahraničních věcí ze dne 28. 5. 2009, podle níž uzbecké orgány považují za vlastizrádce uzbecké občany, které požádali v jiné zemi o mezinárodní ochranu, a pokládají je za osoby, které s cílem pošpinit uzbecký režim a republiku jako takovou záměrně uvedly nepravdivé či lživé údaje. Z toho důvodu hrozily neúspěšným žadatelům vráceným zpět do Uzbekistánu různé postihy, od psychického nátlaku až po vězení v závislosti na tom, jak bylo jejich jednání právně kvalifikováno. Jsou známy případy, při nichž byli neúspěšní žadatelé odsouzeni až

pokračování

k patnácti letům vězení za zcela jiné trestné činy, o nichž žadatelé tvrdili, že je nikdy nespáchali. Dále zpráva MZV uvádí, že uzbecké státní orgány pozorně sledují prakticky každou osobu, která se vrátí do Uzbekistánu po delším pobytu v zahraničí, a i když v Uzbekistánu *de iure* neexistuje žádný předpis, který by umožnil postihnout vlastního občana za to, že v jiném státě požádal o mezinárodní ochranu, *de facto* uzbecká policie vždy najde nějaké ustanovení v trestním zákoně, které jí umožní stíhat žadatele o mezinárodní ochranu.

[37] V napadeném rozhodnutí o neprodloužení doplňkové ochrany žalovaný citoval celkem tři zprávy o zemi původu [(1) Informace OAMP – Uzbekistán – Bezpečnostní a politická situace v zemi ze dne 11. 2. 2019; (2) Informace MZV ze dne 22. 11. 2017, čj. 119896/2017-LPTP; (3) Informace MZV ze dne 7. 3. 2019, čj. 102817/2019-LPTP]. O situaci neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu v zahraničí, kteří se navrátili do Uzbekistánu, informují pouze dvě ze zpráv. Podle druhé ze zpráv Zastupitelský úřad ČR v Taškentu k výslovnému dotazu Ministerstva vnitra uvedl, že „*nedisponuje bližšími informacemi o situaci neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu, dle legislativy žádný postih a nebezpečí nehrozí*“. Z této zprávy dále vyplývá, že „*úřady obvykle nezajímají ekonomičtí nebo studijní migranti, úřady se ovšem zajímají o titul pobytu v zahraničí, protože mají podezření ze získání cizího státního občanství. Dvojí státní občanství země neumožňuje*“. Také podle třetí, aktuálnější, zprávy „*zastupitelský úřad nedisponuje bližšími informacemi o situaci neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu, dle legislativy žádný postih ani nebezpečí nehrozí*“.

[38] Z těchto kusých informací v zásadě vyplývá pouze to, že zastupitelský úřad není zpraven o situaci neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu, nelze z nich však usuzovat na významnou změnu poměrů těchto osob, která by odůvodňovala zamítnutí žádosti o prodloužení doplňkové ochrany. Skutečnost, že legislativa postih nepředpokládá, je nerozhodná, jelikož tomu tak bylo i v době udělení doplňkové ochrany (a jejího předchozího prodlužování).

[39] Co ze zpráv o zemi původu naopak dovodit lze, je skutečnost, že neúspěšní žadatelé o mezinárodní ochranu mají s velkou pravděpodobností problémy se získáním biometrického pasu, a v důsledku toho s vycestováním ze země. Podle těchto zpráv legislativa *nadále* nestanoví *formální* překážky bránící v určitých případech vydání výjezdního povolení či vydání nového cestovního pasu, přesto však *fakticky* mohou vznikat potíže těm žadatelům, kteří dlouhodobě pobývali v zahraničí.

[40] Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že se zabýval objektivními možnostmi občanů Uzbekistánu opouštět svoji zemi původu a opětovně se tam navracet, jelikož právě v této souvislosti byla stěžovateli udělena na území ČR doplňková ochrana. Následně však konstatoval, že „*i ve vztahu k možnosti vycestování a návratu konkrétních uzbeckých občanů do vlasti došlo k řadě zásadních změn, které tento proces značně zjednodušují, a u běžných občanů Uzbekistánu nepředstavuje již jejich samotný pobyt v zahraničí, absence potřebných dokladů, překročení platnosti výjezdní doložky či jiné podobné skutečnosti v případě jejich návratu do vlasti žádné zásadní ohrožení či dokonce nebezpečí vážné újmy ve smyslu ustanovení § 14a zákona o azylu*“.

[41] Tyto závěry žalovaného jsou v rozporu se správním spisem a rovněž jsou částečně nepřezkoumatelné. NSS žádné zásadní změny v možnostech vycestování z obsahu správního spisu nerozpoznal, není mu ani jasné, na jakých skutkových a právních závěrech stojí závěr žalovaného o neexistenci vážné újmy. Z informací shromážděných ve správním spisu a shrnutých v bodě [39] tohoto rozsudku naopak vyplývá, že stěžovatel by měl s velkou pravděpodobností potíže vycestovat z Uzbekistánu. Bude na žalovaném, aby se těmito skutečnostmi zabýval a opětovně je právně vyhodnotil i s ohledem na celkovou stěžovatelovu situaci (včetně té rodinné).

[42] Stěžovatel dále namítá, že se žalovaný nesprávně vypořádal s tvrzeními týkajícími se stěžovatelovy matky. Stěžovatel při pohovoru dne 8. 3. 2018 k žádosti o prodloužení doplňkové ochrany uvedl, že získal kontakt na matku, která pobývá v Uzbekistánu. Stěžovatel chtěl svou matku pozvat na návštěvu, ale ta nemůže vycestovat, neboť nezískala cestovní doklad z důvodu, že dříve pobývala v ČR a žádala zde o azyl. K dotazu pracovnice ministerstva vnitra, jak stěžovatel dospěl k závěru, že jeho matka nedostala cestovní pas z důvodu, že pobývala v ČR, stěžovatel uvedl, že „*se o tom nemluví, ale její žádost byla zamítnuta*“. Žalovaný vyhodnotil tato tvrzení jako „*naprosto ničím nepodloženou a neodůvodněnou spekulaci stěžovatele, kterou nelze přijmout jako dostatečný důkazní prostředek*“. Městský soud žalovanému přisvědčil.

[43] Tento závěr se v kontextu výše citovaných zpráv o zemi původu jeví jako účelový. Stěžovatel sice nepředložil konkrétní důkaz na podporu svého tvrzení týkajícího se jeho matky, ovšem těžko si lze představit, že by tyto skutečnosti mohl jakkoli spolehlivě prokázat. Závěr žalovaného nemůže obstát, jelikož žalovaný sám měl k dispozici zprávy o zemi původu, které svědčí ve prospěch stěžovatelova tvrzení. Obecně v řízení o udělení mezinárodní ochrany stíhá břemeno tvrzení žadatele, břemeno důkazní je však již rozloženo mezi žadatele a správní orgán. Ve vztahu k stěžovatelovu tvrzení týkajícímu se jeho matky je třeba uplatnit toto sdílené důkazní břemeno, při kterém je správní orgán povinen zjišťovat a hodnotit veškeré informace a důkazy jak v neprospěch, tak i ve prospěch žadatele (srov. např. rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2018, čj. 5 Azs 34/2018-29). Není povinností žadatele o mezinárodní ochranu, aby existenci hrozící vážné újmy prokazoval jinými důkazními prostředky než vlastní věrohodnou výpovědí; je naopak povinností správního orgánu, aby v pochybnostech shromáždil všechny dostupné důkazy, které věrohodnost žadatelových výpovědí vyvracejí či zpochybňují. V nyní řešené věci žalovaný a městský soud této povinnosti nedostáli a dopustili se pochybení o to zjevnějšího vzhledem k tomu, že žalovaný již měl přílehlavé informace nashromážděny. Nepřihlédl k nim však, a místo toho stěžovatelovo tvrzení bez dalšího odůvodnění vyhodnotil jako neodůvodněnou spekulaci.

[44] Závěry usnesení NSS ze dne 23. 8. 2019, čj. 3 Azs 133/2018-50, jehož se dovolával žalovaný (a jiných podobných usnesení, jimiž byly pro nepřijatelnost odmítnuty kasační stížnosti uzbeckých občanů domáhajících se udělení azylu), nejsou pro nyní projednávanou věc přílehlavé. V oné věci nešlo o prodloužení doplňkové ochrany, nýbrž o udělení azylu – tedy o právní situaci, v níž je důkazní břemeno mezi žadatelem a správním orgánem rozloženo jinak („méně přísně“ pro správní orgán). Žadatel v oné věci navíc požádal o mezinárodní ochranu až poté, co byl zajištěn; v pohovoru výslovně uvedl, že se ničeho

pokračování

neobává. Teprve v kasační stížnosti pak poukázal na obecně známou špatnou situaci osob, které se navracejí do Uzbekistánu. NSS tu tedy nespatřuje podobnost s věcí nyní projednávanou.

[45] V řízení ve věci prodloužení doplňkové ochrany musí správní orgán doložit, že skutkové okolnosti, které jej dříve vedly k udělení doplňkové ochrany, již nyní nejsou dány. Na přesnou povahu potíží, které hrozily Uzbekům navracejícím se do vlasti nebo hodlajícím ji opět opustit, lze usuzovat pouze z obsahu správního spisu. Soud tedy nehodnotí, jestli současný uzbecký režim je obecně mírnější než režim předchozí – ale zkoumá, jaké argumenty vedly správní orgán k doplňkové ochrany a zda tyto argumenty byly aktuálními zprávami o zemi původu vyvráceny. Byla-li stěžovateli udělena doplňková ochrana – slovy žalovaného – v souvislosti s tím, zda občané Uzbekistánu mohou volně opouštět svoji zemi původu a opětovně se tam navracet, musí se soud nyní ptát, jestli je nyní v této souvislosti už vše v pořádku. Nemůže tak obstát argument, podle něž legislativa nepředvídá vůči navrátilcům žádný postih: stejně tak totiž legislativa nepředvídala žádné nepříznivé následky již v době udělení mezinárodní ochrany, přesto se však navrátilci, kteří předtím v zahraničí požádali o mezinárodní ochranu, mohli stát předmětem nevítaného zájmu státních orgánů. A o takovém nevítaném zájmu (který by mohl vyústit v to, že občanu nebude dovoleno vycestovat) svědčí i aktuální zprávy o zemi původu.

[46] S ohledem na své závěry nepovažoval NSS za nutné se vyjadřovat ke stěžovatelově výtce, že měl městský soud uskutečnit jednání ve věci.

IV. Závěr a náklady řízení

[47] NSS vyhodnotil kasační stížnost jako částečně nepřipustnou a ve zbytku ji shledal důvodnou; zrušil proto napadený rozsudek městského soudu. Vzhledem k tomu, že vytýkané vady může odstranit jen žalovaný, zrušil NSS současně i rozhodnutí žalovaného, který je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným výše. Bude nyní na žalovaném, aby prokázal, zda se situace v Uzbekistánu ve vztahu k osobám, které v zahraničí požádaly o mezinárodní ochranu, významně a trvale zlepšila, stěžovateli v případě návratu do vlasti nehrozí reálné nebezpečí vážné újmy a odůvodňuje to zamítnutí žádosti o prodloužení doplňkové ochrany.

[48] Jelikož NSS zrušil rozsudek městského soudu a současně s ním i rozhodnutí žalovaného, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 60 a § 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a NSS rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem. Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci, který přísluší stěžovateli.

[49] Stěžovatel tak obdrží celkovou náhradu nákladů řízení ve výši 8 228 Kč představující odměnu advokátovi, který stěžovatele zastupoval v kasačním řízení. Odměna náleží podle

§ 11 advokátního tarifu za dva úkony právní služby podle vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátního tarifu) – převzetí věci a kasační stížnost – ve výši 2 x 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu]. Ke každému úkonu právní služby je třeba připočíst 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. To činí dohromady 6 800 Kč; spolu s DPH v sazbě 21 % a ve výši 1 428 Kč je výsledná částka odměny 8 228 Kč. V řízení o žalobě stěžovatel nebyl zastoupen, od placení soudních poplatků je stěžovatel ze zákona osvobozen.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. června 2020

Zdeněk Kühn
předseda senátu