



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **A. T.**, zastoupen JUDr. Matějem Šedivým, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2018, č. j. OAM-132/ZA-ZA11-K02-2018, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 1. 2021, č. j. 13 Az 44/2019-97,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 1. 2021, č. j. 13 Az 44/2019-97, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne ze dne 17. 12. 2018, č. j. OAM-132/ZA-ZA11-K02-2018, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci k rukám jeho zástupce, advokáta JUDr. Matěje Šedivého, na náhradě nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti **10.200 Kč** do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce, kosovský státní příslušník, požádal dne 6. 2. 2018 o udělení mezinárodní ochrany. Obává se nebezpečí ze strany soukromých osob muslimského vyznání. Tvrdí,

že v minulosti čelil výhrůžkám, neboť je katolík, oženil se s muslimkou a jejich nejstarší syn je pokřtěn. Žalovaný napadeným rozhodnutím žalobci mezinárodní ochranu podle § 12, 13, 14, 14a a 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“), neudělil. Shledal, že původci žalobcových potíží, kteří mu vyhrožovali fyzickou likvidací (uříznutím hlavy), byly výhradně soukromé osoby. Vůči jejich chování však žalobce nevyužil dostatečným způsobem vnitrostátních prostředků ochrany. Neúspěšně kontaktoval policii pouze jednou, mohl se např. obrátit na jiné policejní oddělení či si stěžovat na prokuratuře nebo u ombudsmana.

[2] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). V žalobě mj. namítal, že se obrátil na policii, ale tamní policisté zastávají stejně nábožensky radikální a extrémní názory jako jeho pronásledovatelé. Obrátit se na policii opakovaně nepřicházelo v úvahu, neboť další upozorňování na jeho problém by naopak zvyšovalo ohrožení. Ombudsman zastává toliko roli dohledu, nikoli faktické „ochranné“ síly s donucovací pravomocí.

[3] Městský soud žalobu zamítl. Dle městského soudu se žalovaný vypořádal s tvrzeními žalobce o výhrůžkách ze strany soukromých osob i nedostatečné pomoci ze strany kosovských orgánů. Z informací obsažených ve správním spise dle městského soudu nevyplývá, že občan křesťanského vyznání, který uzavřel manželství s muslimkou, by měl být terčem pronásledování kvůli rozdílné víře obou manželů. Výhrůžky ze strany soukromých osob nejsou bez dalšího důvodem pro udělení mezinárodní ochrany. Žalobce neprokázal, že by mu státní orgány odmítly poskytnout ochranu. Po jednom neúspěšném pokusu se na policii již neobrátil a raději vlast opustil.

[4] Městský soud dále uvedl, že kosovské státní orgány dle informací obsažených ve správním spise aktivně dbají na dodržování základních práv a svobod. Tvrzení žalovaného, že policie je podobně extrémistická jako ostatní občané v místě jeho původu, označil jako zcela účelové. Během pobytu v jiných městech neměl žádné problémy, může tedy využít možnosti vnitřního přesídlení a obrátit se na policii v jiné části země.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl zrušení napadeného rozsudku. Domnívá se totiž, že mu měl být udělen azyl podle § 12 písm. b) z důvodu obav z pronásledování na základě náboženských důvodů, popř. doplňková ochrana.

[6] K tomu uvádí, že vztah katolíka a muslimky vnímá negativně jak kosovská společnost, tak policie. Kosovo je sice sekulárním státem, ale 96 % obyvatel vyznává islám a pouze 3 % tvoří zástupci křesťanské komunity. Sňatek nemuslima a muslimky je v rozporu s právem šaría. Pronásledování, kterému žalobce v Kosovu čelil, tedy vychází z oficiální náboženské normy. Výhrůžky týkající se uříznutí hlavy proto považuje za reálnou hrozbu.

[7] Stěžovatel se obrátil na policii, ale tamní policisté zastávají stejně radikální a extrémní názory jako jeho pronásledovatelé, což mu dali i najevo. Obrátit se na policii opakovaně nepřicházelo v úvahu, neboť další upozorňování na jeho problém by pouze zvyšovalo jeho ohrožení. Ombudsman zastává toliko roli dohledu, nedisponuje faktickou donucovací pravomocí.

[8] Dle stěžovatele žalovaný posuzoval množství výhrůžek izolovaně a mezinárodní ochranu mu neudělil primárně kvůli jeho pobytové historii a jeho odsouzení za spáchání dvou úmyslných trestných činů, přestože trestná činnost nijak nesouvisela s jeho azylovým příběhem a týkala se nehrazení nájemného za byt.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na obsah správního spisu, svého vyjádření k žalobě a napadeného rozsudku. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud odmítl kasační stížnost pro nepřijatelnost, nebo zamítl jako nedůvodnou.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná, včasná a podaná oprávněnou osobou, která je v řízení zastoupena advokátem. Jelikož se jedná o věc mezinárodní ochrany, soud se dále zabýval otázkou přijatelnosti kasační stížnosti.

[11] Podle § 104a s. ř. s. Nejvyšší správní soud odmítne kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany pro nepřijatelnost, jestliže svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Neurčitý právní pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“ soud v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS, vyložil tak, že kasační stížnost bude posouzena jako přijatelná v případě, že (1) vznáší ne plně prejudikovanou právní otázku; (2) obsahuje právní otázku, která je dosavadní judikaturou řešena rozdílně; (3) je potřeba učinit judikaturní odklon; (4) v napadeném rozhodnutí krajského soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[12] O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud: a) krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu; nebo b) krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva. 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 vedla k přijatelnosti kasační stížnosti.

[13] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná ve smyslu § 104a s. ř. s., neboť stěžovatel namítá taková zásadní pochybení městského soudu, která by mohla mít dopad do jeho hmotněprávního postavení a která nelze z hlediska posouzení přijatelnosti kasační stížnosti *prima facie* vyloučit, a to ve vztahu ke způsobu, jakým se

městský soud vypořádal s dostupností vnitrostátní ochrany pro osoby v postavení specifickém pro stěžovatele (pronásledování z náboženských důvodů a efektivita ochrany ze strany orgánů země původu).

[14] Soud proto přistoupil k meritornímu posouzení kasační stížnosti, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[15] Stěžovatel v žalobě namítal, že žalovaný nesprávně posoudil otázku, zda jsou kosovské státní orgány schopny nebo ochotny odpovídajícím způsobem zajistit ochranu před pronásledováním, a zda lze tedy soukromé osoby muslimského vyznání, které měly stěžovateli vyhrožovat, považovat za původce pronásledování ve smyslu § 2 odst. 6 zákona o azylu. Tuto námitku zopakoval i v kasační stížnosti.

[16] Žalovaný se při posuzování věci má řídit specifiky řízení o udělení mezinárodní ochrany. V tomto řízení je často nutno rozhodovat za situace důkazní nouze (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2008, č. j. 2 Azs 100/2007-64; ze dne 24. 2. 2004, č. j. 6 Azs 50/2003-89; či ze dne 27. 3. 2008, č. j. 4 Azs 103/2007-63), přičemž jde o prospektivní rozhodování (tj. posuzuje se riziko pronásledování či vážné újmy v budoucnu) a věcně nesprávné rozhodnutí má pro stěžovatele obzvláště závažné důsledky. Těmto specifikům řízení o mezinárodní ochraně odpovídá i standard a rozložení důkazního břemene, jež jsou vychýleny ve prospěch žadatele o mezinárodní ochranu.

[17] Pokud jde o břemeno tvrzení v řízení o azylu, to stíhá žadatele o azyl. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 3. 2008, č. j. 4 Azs 103/2007-63, *„je nesporné, že pokud by stěžovatel ani nenamítal skutečnosti svědčící o tom, že došlo, nebo že by potenciálně mohlo dojít, k zásahu do jeho lidských práv ve smyslu ustanovení § 12 zákona o azylu, pak není třeba se situací v jeho zemi původu do detailu zabývat (...). V případě, že žadatel o udělení mezinárodní ochrany však uvádí skutečnosti podřaditelné pod taxativní výčet důvodů pro udělení azylu ve smyslu ustanovení § 12 zákona o azylu, pak je třeba žadatelem uváděné skutečnosti konfrontovat se zjištěními týkajícími se politického prostředí v zemi původu žadatele“*.

[18] Co se týče břemena důkazního, to je již výrazněji rozloženo mezi žadatele o mezinárodní ochranu a žalovaného. Prokazovat jednotlivá fakta je povinen primárně žadatel, nicméně žalovaný je povinen zajistit k dané žádosti o mezinárodní ochranu maximální možné množství důkazů, a to jak těch, které vyvracejí tvrzení žadatele, tak těch, co je podporují. V mnoha případech však musí žalovaný rozhodovat za důkazní nouze, tj. tehdy, když není ani žadatel, ani žalovaný schopen doložit či vyvrátit určitou skutečnost či tvrzení žádným přesvědčivým důkazem. V takových případech zůstává jediným důkazním prostředkem výslech žadatele a klíčovým faktorem se stává posouzení celkové věrohodnosti žadatele a posouzení pravděpodobnosti, zda k události opravdu došlo podle výpovědi žadatele. Ministerstvo vnitra tak ve věcech azylu nese odpovědnost za náležité zjištění reálií o zemi původu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2005, č. j. 5 Azs 116/2005-58).

[19] Pokud se tedy žadatel o mezinárodní ochranu po celou dobu řízení ve věci mezinárodní ochrany drží jedné dějové linie, jeho výpovědi lze i přes drobné nesrovnalosti

označit za konzistentní a za souladné s dostupnými informacemi o zemi původu, pak je třeba z takové výpovědi vycházet (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2008, č. j. 2 Azs 49/2008-83, a ze dne 26. 2. 2008, č. j. 2 Azs 100/2007-64). Specifikem azylového řízení je rovněž zásada, že při splnění daných podmínek se uplatňuje pravidlo „v případě pochybností ve prospěch žadatele o mezinárodní ochranu“ - *benefit of doubt* (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2004, č. j. 6 Azs 50/2003-89).

[20] Z výše uvedeného vyplývá následující. Žalovaný si byl povinen obstarat dostatek podkladů k posouzení situace, v níž se nachází kosovští katolíci, jež vstoupili do manželství s muslimkou a své děti vedou ke katolické víře, a řádně je vyhodnotit ve vztahu k jednotlivým prvkům institutu pronásledování, zvláště pak ve vztahu k prvku „selhání vnitrostátní ochrany“, vymezenému v § 2 odst. 6 zákona o azylu.

[21] Podle tohoto ustanovení se *původcem pronásledování nebo vážné újmy rozumí i soukromá osoba, pokud lze prokázat, že stát, strana nebo organizace, včetně mezinárodní organizace, kontrolující stát nebo podstatnou část jeho území nejsou schopny nebo ochotny odpovídajícím způsobem zajistit ochranu před pronásledováním nebo vážnou újmu.*

[22] Toto ustanovení transponuje čl. 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí 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 (dále jen „kvalifikační směrnice“). Dle čl. 7 odst. 1 kvalifikační směrnice mohou ochranu před pronásledováním nebo vážnou újmu poskytovat pouze a) stát nebo b) strany nebo organizace, včetně mezinárodních organizací, ovládající stát nebo podstatnou část území státu, pokud jsou ochotny a schopny zajistit ochranu v souladu s odstavcem 2. Dle čl. 7 odst. 2 směrnice *musí být ochrana před pronásledováním nebo vážnou újmu účinná a nesmí být pouze dočasná. Má se zpravidla za to, že taková ochrana je poskytována, jestliže subjekty uvedené v odst. 1 písm. a) a b) 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.*

[23] Je třeba prokázat, že stát (strana nebo organizace, která ovládá stát) není schopen nebo ochoten poskytnout před pronásledováním nebo vážnou újmu ochranu, tedy neučiní přiměřené kroky k zabránění pronásledování nebo způsobení vážné újmy. Kroky státních orgánů směřující k ochraně před vážnou újmu lze mít za přiměřené, a tudíž ochranu za poskytnutou, mimo jiné tehdy, je-li ve státě, kam má být žadatel navrácen, zaveden *účinný právní systém* pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování nebo způsobení vážné újmy, a žadatel má k této ochraně *přístup* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2008, č. j. 3 Azs 48/2008-57) [zvýraznění doplněno NSS].

[24] 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. Pokud se z informací o zemi původu prokáže, že se skutečně vyskytují nikoliv ojedinělé případy pronásledování příslušníků určité skupiny, bylo by k zajištění účinného systému ochrany třeba speciálních kontrolních a jiných opatření uvnitř policie, které by směřovaly k tomu, aby takové nezákonné praktiky policie přestaly (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2008, č. j. 5 Azs 66/2008-70).

[25] V projednávaném případě žalovaný nepostupoval v souladu s výše citovanou judikaturou. Stěžovatel již v pohovoru uvedl, že se na policii obrátil pouze jednou. Podruhé tak neučinil, neboť policii, kterou označil za extremistickou, již nedůvěřoval. A pochybil i městský soud, před nímž stěžovatel uplatňoval žalobní námitku stran důsledků opětovného se obrácení na policii, což by dle něj jen zvyšovalo riziko jeho ohrožení. Městský soud tuto námitku vypořádal tak, že odkázal na závěry žalovaného (body 16 a 17 napadeného rozsudku), avšak zjevně přehlédl, že v této otázce nejsou podloženy žádnými informacemi založenými ve správním spise.

[26] Stěžovatel v řízení před žalovaným i městským soudem tvrdil, proč pro něj vnitrostátní ochrana není dostupná a proč lze v jeho případě mít za to, že vyčerpal všechny dostupné prostředky vnitrostátní ochrany. Bylo povinností žalovaného shromáždit relevantní informace o zemi původu, které by stěžovatelovy obavy buďto potvrdily, nebo vyvrátily, a takový závěr odůvodnit. Měly by zvláště odpovídat na otázku, zda se policie zabývá nábožensky motivovanými činy ze strany muslimské části populace.

[27] Takové informace však ve správním spise nejsou založeny. Výroční zpráva Ministerstva zahraničních věcí USA o svobodě vyznání v Kosovu za rok 2017 se zmiňuje toliko o existenci úřadu veřejného ochránce práv (ombudsmana), který odpovídá za monitorování situace v oblasti náboženské svobody, nezmiňuje však žádné donucovací mechanismy. Zpráva se zabývá spíše jednotlivými incidenty, nikoli tím, jaký byl následný postup policie. Ve zprávě Ministerstva vnitra ČR Hodnocení Kosova jako bezpečné země původu je naopak uvedeno, že úřad ombudsmana nabývá na síle, ale jeho činnost není dosud účinná v plném rozsahu. Ze Zprávy o Kosovu 2018, vydané Evropskou komisí, sice vyplývá, že se kosovská policie těší největší důvěře mezi všemi institucemi, které prosazují právní stát, to však nijak nereaguje na stěžovatelovy individuální obavy, že osobám v jeho situaci policie nepomůže, protože její příslušníci zastávají stejně extremistické postoje jako soukromé osoby muslimského vyznání, které mu měly vyhrožovat.

[28] Lze tedy shrnout, že žalovaný pochybil, neboť si neobstaral dostatek podkladů pro posouzení dostupnosti vnitrostátní ochrany pro osoby katolické víry, které vstoupily do manželství s muslimkou a své děti vedou ke katolické víře. Posouzení městského soudu je rovněž nesprávné, neboť hodnocení žalovaného převzal a potvrdil, byť pro ně není dostatečná opora ve správním spise.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek městského soudu zrušil. Vzhledem k tomu, že vytýkané vady nejsou odstranitelné v řízení před

městským soudem, ale lze je odstranit toliko v řízení před správním orgánem, zrušil soud současně i rozhodnutí žalovaného (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.), který je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným výše. V dalším řízení bude třeba zjistit skutkový stav takovým způsobem, aby bylo možno posoudit situaci, zda by mohla být ochrana poskytnutá stěžovateli v jeho zemi původu účinná a zda k ní stěžovatel mohl mít přístup.

[30] Za této situace je soud povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Žalovaný ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, proto mu soud přiznal dle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. náhradu nákladů řízení proti žalovanému. Stěžovatel byl v řízení zastoupen advokátem, pro určení výše nákladů na zastoupení se užije vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“). Stěžovatelův zástupce učinil celkem tři úkony právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a podání kasační stížnosti (§ 11 písm. a) a d) advokátního tarifu). Soud mu tedy přiznal odměnu za tři úkony právní služby ve výši 3 x 3.100 Kč (§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu) a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 3 x 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 10.200 Kč.

[31] Celková výše nákladů řízení činí 10.200 Kč. Žalovaný je tuto částku povinen zaplatit stěžovateli k rukám jeho zástupce, advokáta JUDr. Matěje Šedivého, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 11. června 2021

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu