



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **X. Y.**, zastoupen JUDr. PhDr. Jakubem Valcem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem náměstí Svobody 702/9, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 963/3, Praha 7, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 8. 2024, č. j. 41 Az 15/2024-23,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 8. 2024, č. j. 41 Az 15/2024-23, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Odměna a náhrada hotových výdajů advokáta JUDr. PhDr. Jakuba Valce, Ph.D., LL.M., **se určuje** částkou 6 800 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 (třiceti) dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Žalobou podanou dne 8. 7. 2024 ke Krajskému soudu v Brně se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 6. 2024, č. j. OAM-603/ZA-ZA11-ZA01-2024, jímž žalovaný neudělil žalobci mezinárodní ochranu podle § 12, § 13, § 14, § 14a ani § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“).

[2] Ze správního spisu vyplývá, že žalobce podal dne 30. 4. 2024 žádost o udělení mezinárodní ochrany. Dne 6. 5. 2024 uvedl, že je gruzínské státní příslušnosti i národnosti, narodil se jako muslim, ale v září 2023 konvertoval k pravoslavné křesťanské církvi a nemá žádné politické přesvědčení. Žalobce má podle svých slov manželku, kterou mu z důvodu změny jeho náboženského vyznání „vzali“, a dvě nezletilé děti (gruzínské státní příslušníky).

Všichni žijí v Gruzii ve vesnici D., což je také místo posledního žalobcova bydliště v zemi původu. Z Gruzie vycestoval dne 29. 10. 2023 letecky do Varšavy, kde bydlel u svého kamaráda. Do ČR pak přicestoval automobilem dne 28. 4. 2024. Ke svému zdravotnímu stavu žalobce uvedl, že má pouze jednu ledvinu, což mu někdy způsobuje problémy, ale žádné léky v této souvislosti neužívá. Nikdy nebyl trestně stíhán. K důvodům, které jej vedly k podání žádosti, žalobce sdělil, že se narodil jako muslim, s čímž se pojí určité „zákony“, a ženil se příliš mladý. Následně se mu narodily děti a kvůli svému vyznání byl omezován. Rozhodl se stát křesťanem, což však nemohl sdělit veřejně, protože se obával pronásledování. Rodina jeho manželky se nicméně o jeho konverzi dozvěděla a začala mu vyhrožovat, že jej z toho důvodu potrestá.

[3] Během pohovoru dne 6. 5. 2024 žalobce vypověděl, že v září 2023 tajně konvertoval ke křesťanství. Od té doby jej rodina jeho manželky začala pronásledovat a vyhrožovala mu zabitím. Žalobce byl několikrát fyzicky napaden, proto se rozhodl z Gruzie vycestovat. Jakmile přicestoval do Polska, jeho kamarádi mu doporučili požádat o mezinárodní ochranu v ČR, kde je to prý lepší než v Polsku. V Polsku pobýval na základě biometrického pasu tři měsíce legálně, následně nelegálně. Finančně mu pomáhali jeho kamarádi z B.. O mezinárodní ochranu žádá až s časovým odstupem od vycestování, protože chce v ČR legalizovat svůj pobyt. Ke křesťanství přistoupil, neboť toužil být svobodným člověkem. Hlavním impulzem bylo to, že rodina jeho manželky nutila jeho děti navštěvovat muslimské školy, kvůli čemuž se děti trápily. Žalobci se od dětství nelíbí, jak se muslimové chovají ke svým rodinám, jak jsou omezováni a jaké „mají vlastní zákony“. K potížím, s nimiž se kvůli své konverzi potýkal, žalobce uvedl: *„Muslimové začali hlásit, že jsem zradil svou víru. Nedovolili mi žít s manželkou a dětmi, několikrát jsem byl fyzicky napaden a potom mi bylo vyhrožováno smrtí.“* Těchto napadení se dopouštěli příbuzní ze strany manželky i další muslimové z vesnice D. Fyzicky napaden byl žalobce asi desetkrát, stalo se tak vždy, když šel za svou manželkou a dětmi. Výsledkem byly modřiny, ale bili ho také do břicha, neboť má jen jednu ledvinu. Tyto incidenty hlásil na policii, avšak ta nic neudělala. O tom nemá žádný protokol, ale na policii podepsal listinu, kterou si policie nechala. Na nečinnost policie si nestěžoval, protože nevěděl, na koho se obrátit. Lékařská zpráva z jeho vyšetření zůstala na policii. Žalobce si proto chce legalizovat svůj pobyt v ČR, aby zde mohl v klidu žít se svou manželkou a dětmi. O jeho pobytu v ČR nikdo neví, ani jeho manželka, se kterou není v kontaktu, protože její rodiče jí vzali telefon. Jakmile bude mít žalobce jistotu, že zůstane v ČR, zajistí si bydlení, zajede do Gruzie a zkusí s manželkou navázat kontakt. Následně žalobce dodal, že sám se do Gruzie vrátit nemůže, ale jeho kamarádi mu pomohou. Přestěhovat se v rámci Gruzie nemůže, protože se jedná o malý stát, kde by mohl být nalezen. Ačkoliv je většina obyvatel Gruzie křesťanského vyznání, podle žalobce si muslimové vždy najdou člověka, kterého hledají, bez ohledu na bydliště. Právě v okolí vesnice D. je mnoho muslimů. Nemůže se přestěhovat ani do Tbilisi, protože manželčina rodina tam má hodně známých. V ČR se může obrátit na policii, která mu pomůže, což v Gruzii nelze. Rodina žalobcovy manželky jej od doby příjezdu do ČR nekontaktovala. O žalobcově konverzi se rodina jeho manželky dozvěděla tak, že žalobce po svém křtu chtěl, aby konvertovala i jeho manželka, která se na to zeptala svých rodičů, čímž problémy začaly. Žalobcova manželka nejdříve chtěla rovněž konvertovat ke křesťanství, ale poté měla strach tak učinit. Žalobce svou křesťanskou víru projevuje tak, že se modlí a chodí do kostela. Žalobce žádné jiné problémy v zemi původu ani při vycestování neměl. V případě návratu do Gruzie by mu hrozila smrt, neboť mu tím bylo vyhrožováno a byl označen za zrádce.

pokračování

[4] Žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí neshledal důvody uvedené žalobcem jako relevantní pro udělení některé z forem mezinárodní ochrany. Žalobce nesplnil podmínky pro udělení azylu podle § 12 písm. a) zákona o azylu, protože uvedl, že nikdy nebyl politicky aktivní ani nebyl členem žádné politické strany. Žalovaný rovněž neshledal splnění podmínek pro udělení azylu podle § 12 písm. b) zákona o azylu, neboť z informací o Gruzii plyne, že žalobce může využít vnitřní ochranu země původu a problémům ze strany manželčiny rodiny tak efektivně čelit. Konkrétně žalovaný citoval z jedné z informací o zemi původu, které jsou součástí správního spisu (informace OAMP MV ze dne 14. 4. 2023, Gruzie – policie, ochrana proti soukromým osobám, korupce a místní vlivy, přítomnost policie v okolí administrativní hranice s Jižní Osetií), podle níž stížnosti na nečinnost bylo možné podat u Generální inspekce při Ministerstvu vnitra Gruzie a u úřadu Služby státního inspektora, která byla na přelomu let 2021/2022 nahrazena Službou zvláštního vyšetřování a Službou pro ochranu osobních údajů. Zdroje dané informace se podle ní shodly na tom, že je velmi důležitá medializace případu a případná pomoc ze strany neziskových organizací, přičemž jedním z úřadů, který mohl do určité míry poskytnout pomoc, byla Kancelář veřejného ochránce práv. Pomoc ze strany médií a neziskových organizací je ovšem méně dostupná v regionech a rurálních oblastech. Dále žalovaný z uvedené zprávy citoval některé podrobnější informace k fungování zmíněných institucí. Na základě tako citovaných informací o zemi původu je podle žalovaného „*zcela evidentní*“, že žalobce může využít vnitřní ochranu v zemi původu a problémům s členy manželčiny rodiny tak efektivně čelit. Žalobce během správního řízení podle žalovaného neuvedl žádnou skutečnost, na jejímž základě by bylo možné dojít k závěru, že by mu pomoc byla odmítnuta nebo mu vůbec nebyla dostupná. To, že žalobce nevěděl, na jaký orgán se má ohledně nečinnosti policie obrátit, není relevantním argumentem pro neučinění takového kroku. Dle žalovaného nelze opomenout, že většina obyvatel Gruzie jsou pravoslavní křesťané, a tedy pravoslavná církev zde zastává nezastupitelnou úlohu. Lze tedy oprávněně očekávat, že žalobci bude ze strany gruzínských orgánů poskytnuta pomoc. Žalovaný měl rovněž za to, že pokud by se žalobce v zemi původu skutečně potýkal s problémy, které zmínil, požádal by o mezinárodní ochranu při příjezdu do první bezpečné země, nikoli až půl roku po odjezdu z Gruzie. Dále žalovaný vyloučil existenci důvodů pro udělení národního humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu a dospěl k závěru, že žalobce nebude vystaven skutečnému nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 1 a 2 téhož zákona. Pokud by žalobce čelil problémům kvůli své konverzi ke křesťanství, má možnost tyto situace efektivně řešit.

[5] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 30. 8. 2024, č. j. 41 Az 15/2024-23, zamítl. Krajský soud s odkazem na jednotlivé logické kroky rozhodování o žádosti o mezinárodní ochranu zdůraznil, že pokud žalovaný nejenže nezamítl žádost žalobce jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona o azylu z toho důvodu, že žalobce pochází z bezpečné země původu, ale navíc založil své meritorní rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany na existenci vnitřní ochrany, nepřímou tím uznal, že žalobci hrozí v zemi původu pronásledování nebo vážná újma. Krajský soud ovšem shledal, že se žaloba mýlí s touto podstatou rozhodnutí žalovaného. V žalobě žalobce mj. tvrdil, že státní orgány v zemi původu při řešení nábožensky motivovaných činů postupovaly liknavě a že policie byla v jeho věci nečinná. Věcně však nijak nevyvrátil to, co žalovaný zjistil ze zmiňované informace o zemi původu a na čem

založil své rozhodnutí, totiž že se žalobce mohl po neúspěchu u policie obrátit minimálně na Generální inspekci při Ministerstvu vnitra Gruzie či na Službu zvláštního vyšetřování. V této souvislosti krajský soud odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se otázky vnitřní ochrany před nestátními původci pronásledování či vážné újmy v zemi původu a dodal, že soud ve správním soudnictví zásadně přezkoumává rozhodnutí správního orgánu v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Žalobce činí hlavní tématem žaloby něco, o čem není mezi účastníky řízení sporu a v čem žalovaný posoudil azylový příběh žalobce v jeho prospěch. Žalobce totiž v žalobě obecně zpochybňuje údajný závěr žalovaného, podle něhož žalobce není ohrožen pronásledováním či vážnou újmou, k němuž však žalovaný vůbec nedospěl. Žalovaný vyšel z toho, že pronásledování nebo vážná újma může žalobci hrozit, avšak že má žalobce v zemi původu k dispozici dostatečnou ochranu. To žalobce náležitým způsobem nezpochybnil.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž uvedl, že je dle něj přípustná a též přijatelná, neboť v dané věci je nezbytné zabývat se zásadní otázkou, zda lze při posuzování dostupnosti účinné institucionální ochrany uplatňovat stejné důkazní standardy u žadatelů z oblastí, ve kterých jsou životní podmínky značně specifické, oproti zbytku země. Krajský soud se při přezkumu napadeného rozhodnutí dopustil zásadního pochybení při výkladu a aplikaci zákona o azylu, což se projevilo ve vydání zamítavého rozsudku, jehož případné důsledky by mohly mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. Stěžovatel by tak byl nucen vycestovat zpět do země původu, kde mu hrozí pronásledování pro jeho náboženské přesvědčení, a zároveň by došlo k zásahu do jeho práva na soukromý život podle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[7] Stěžovatel předně považuje napadený rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný, protože krajský soud argumentaci obsaženou v žalobě hodnotil příliš izolovaně. Stěžovatelovy námitky v žalobě totiž reflektují obsah napadeného rozhodnutí, v němž nejsou jednoznačně naznačeny jednotlivé kroky při posuzování žádosti o mezinárodní ochranu, jak je vymezil krajský soud. Sám žalovaný totiž jednotlivé kroky přezkumu žádosti o mezinárodní ochranu směšuje. Argumentaci obsaženou v žalobě je nezbytné posoudit nejen ve vazbě na samotnou hrozbu pronásledování nebo vážné újmy, ale také ve vztahu k související otázce existence a dostupnosti vnitrostátních prostředků ochrany. Pokud tedy stěžovatel poukazuje na náboženské napětí ve společnosti, činí tak nejen v kontextu rizika samotného pronásledování ze strany soukromých osob, ale také ve vazbě na související dopady tohoto napětí na nezávislost policie a jiných orgánů veřejné moci. Stěžovatel totiž pojal podobně jako žalovaný hrozbu pronásledování ve spojitosti s dostupností vnitřní ochrany, když má na obojí vliv napětí mezi náboženskými skupinami, resp. zastoupení muslimské komunity v jeho rodné vesnici, kde se na policejní orgány marně obracel. V žalobě stěžovatel výslovně poukázal na nečinnost nebo liknavost státních orgánů při vyšetřování případů napadení či jiných činů, jež jsou nábožensky motivované. Stěžovatel rovněž připomněl, že je třeba vzít v úvahu, že se jednalo o žalobu tehdy nezastoupeného cizince, který zpravidla nebude disponovat poznatky o přesném mechanismu přezkumu žádosti o mezinárodní ochranu. Krajský soud tak argumentaci stěžovatele hodnotil

pokračování

nesprávně a v zásadě se vůbec nevypořádal s podstatou žalobních námitek. Podrobně se nezabýval ani otázkou existence vnitřní ochrany, když nezohlednil, zda byly tyto prostředky pro stěžovatele v místě jeho bydliště skutečně dostupné.

[8] Dále stěžovatel namítá, že si žalovaný neobstaral dostatečné, aktuální ani relevantní informace o zemi původu, které by byly podkladem pro individuální posouzení jeho situace ve vztahu k otázce dostupnosti vnitřní ochrany. Žalovaný nezohlednil specifické postavení stěžovatele, který změnil své náboženské vyznání, přičemž před odchodem ze země původu pobýval v rodné vesnici s malým počtem obyvatel, v níž je silně zastoupena muslimská komunita. Žalovaný závěr o dostupnosti ochrany před nečinností policejních orgánů založil pouze na citaci výňatku ze zmiňované informace o zemi původu, která však nereflektuje regionální podmínky ani jejich dopady na činnost tamních policejních orgánů. Žalovaný například nevěnoval pozornost otázce, zda je ochrana ze strany dozorových orgánů reálně dostupná i v odlehlejších oblastech nebo zda v těchto oblastech funguje na obdobné úrovni a je stejně efektivní. Kromě toho žalovaný v podstatě ignoroval obsah citované zprávy o zemi původu, kterou v odůvodnění svého rozhodnutí používá, neboť z ní vyplývá, že k efektivnímu využívání institutu stížnosti k dozorovým orgánům je klíčová medializace případu nebo pomoc neziskových organizací a že je tato pomoc v rurálních oblastech problematická. Argumentace stěžovatele tedy zčásti míří i proti závěrům žalovaného ohledně dostupnosti vnitřní ochrany, přičemž stěžovatel mj. výslovně poukázal na spojení dominantního zastoupení muslimů v jeho rodném regionu s tím, že státní orgány neřeší nenávistné projevy ani použití násilí. Krajský soud poté do odůvodnění rozsudku zakomponoval úvahy ohledně dostupnosti vnitřní ochrany a jejího nevyužití stěžovatelem, čímž je zjevně považoval za relevantní pro posouzení důvodnosti žaloby a vznesených námitek. Stejně jako žalovaný však odkázal pouze na obecné závěry ustálené judikatury, aniž by přezkum postupu žalovaného při obstarání a hodnocení informací o zemi původu dostatečně individualizoval. Navíc stěžovatel namítá, že krajský soud měl ke zrušení napadeného rozhodnutí přistoupit z úřední povinnosti rovněž z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost, neboť žalovaný na jednu stranu nezpochybnil azylový příběh stěžovatele ani systematickou nečinnost policejních orgánů při vyřizování jeho oznámení a podnětů, avšak současně uzavřel, že vyhrožování ani napadení ze strany soukromých osob nebylo státními orgány tolerováno.

[9] Krajský soud dále dle stěžovatele nesprávně posoudil otázku, zda stěžovatel splňuje podmínky pro udělení azylu podle § 12 písm. b) zákona o azylu. Stěžovatel předložil ucelený azylový příběh, jehož věrohodnost nebyla žalovaným ani krajským soudem nijak zpochybněna. Jediným důvodem pro neudělení mezinárodní ochrany a následné zamítnutí žaloby mělo být tvrzení, že se stěžovatel nepokusil využít všechny vnitrostátní prostředky ochrany, konkrétně stížnost na postup policejních orgánů u příslušných dozorových orgánů. Takové posouzení věci je však ryze formalistické a zakládá se pouze na obecných východiscích, aniž by zohledňovalo popsání okolností případu. V řízení vůbec nebylo na základě relevantních podkladů prokázáno, že by stěžovateli byla účinná vnitřní ochrana skutečně poskytnuta.

[10] Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud žalobou napadené rozhodnutí i rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy, přičemž žalovaný i krajský soud se řádně vypořádali se všemi rozhodujícími skutečnostmi. Podle jeho názoru jsou kasační námitky nedůvodné a zcela totožné s námitkami obsaženými v podané žalobě. Během správního řízení byl skutkový stav zjištěn dostatečně a žádost stěžovatele o mezinárodní ochranu byla řádně posouzena na základě aktuálních podkladů. Rozsudek krajského soudu žalovaný považuje za správný a zákonný. S ohledem na uvedené žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost (pokud ji neodmítne pro nepřijatelnost) zamítl.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[13] Nejvyšší správní soud se dále ve smyslu § 104a s. ř. s. zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle tohoto ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Výklad zákonného pojmu „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, provedl Nejvyšší správní soud již ve svém usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, publ. pod č. 933/2006 Sb. NSS (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná též na www.nssoud.cz). O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech:

1) Kasační stížnost se dotýká *právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu.*

2) Kasační stížnost se týká *právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně.* Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu.

3) Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit *judikatorní odklon*, tj. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud právními soudy jednotně.

4) Další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno *zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele.*

[14] Stěžovatel v tomto případě namítá taková zásadní pochybení žalovaného i krajského soudu (zejména co se týká možnosti vnitřní ochrany před nestátními původci pronásledování v zemi původu stěžovatele), která by mohla mít dopad do jeho hmotněprávního postavení a která navíc nelze z hlediska posouzení přijatelnosti kasační

pokračování

stížnosti *prima facie* vyloučit. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná.

[15] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[16] Předně je třeba připomenout, že čl. 46 odst. 1 a 3 aktuálně platné směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „procedurální směrnice“) ukládá členským státům povinnost zajistit proti rozhodnutím příslušného správního orgánu ve věci mezinárodní ochrany účinný opravný prostředek před soudem, který obsahuje „úplné a *ex nunc* posouzení jak skutkové, tak právní stránky, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU“, a to alespoň v řízeních o u soudu prvního stupně. Unijní normotvůrce tím, že v čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice stanovil, že soud, který je příslušný rozhodovat o opravném prostředku proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu, je povinen případně zkoumat potřebu mezinárodní ochrany žadatele, zamýšlel svěřit tomuto soudu – má-li daný soud za to, že disponuje všemi skutkovými a právními okolnostmi nezbytnými v tomto ohledu – pravomoc, aby po provedení úplného a *ex nunc* posouzení (tedy posouzení vyčerpávajícího a aktualizovaného) těchto okolností závazně rozhodl o otázce, zda tento žadatel splňuje podmínky pro udělení mezinárodní ochrany (k výkladu tohoto ustanovení srov. zejména rozsudek velkého senátu Soudního dvora EU ze dne 25. 7. 2018, *Alheto*, C-585/16, ECLI:EU:C:2018:584, rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 10. 2018, *Ahmedbekova*, C-652/16, ECLI:EU:C:2018:801, rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 29. 7. 2019, *Torubarov*, C-556/17, ECLI:EU:C:2019:626, rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 4. 10. 2024, *Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, C-406/22, ECLI:EU:C:2024:841, nebo rozsudek Soudního dvora ze dne 3. 4. 2025, *Barouk*, C-283/24, ECLI:EU:C:2025:236).

[17] Tato úprava obsažená v čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice je jedním z řady klíčových ustanovení společného evropského azylového systému, které český zákonodárce nikdy v úplnosti netransponoval do českého právního řádu. Do zákona o azylu byl sice s účinností od 1. 7. 2023 vložen nový § 32 odst. 9, podle kterého platí, že „[p]ři posuzování žaloby ve věci mezinárodní ochrany soud zohlední i nové důležité skutečnosti, které nastaly po vydání rozhodnutí ministerstva, jedná-li se o takové skutečnosti, které se vztahují k možnému pronásledování nebo k hrozbě vážné újmy; v tomto rozsahu není soud vázán žalobními body. Mají-li skutečnosti podle věty první vliv na rozhodnutí správního orgánu ve věci samé, soud napadené rozhodnutí zruší a věc vrátí k dalšímu řízení žalovanému.“. Dané ustanovení však stále nepromítá do vnitrostátního práva všechny aspekty čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice. Umožňuje sice soudu přihlédnout k novým důležitým skutečnostem z hlediska mezinárodní ochrany (byť nesprávně zúženým pouze na otázky pronásledování nebo vážné újmy), které nastaly po vydání rozhodnutí žalovaného, avšak neříká nic o tom, že by správní soud byl oprávněn či povinen provést skutečně úplné přezkoumání skutkové i právní stránky rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany (i nad rámec žalobních bodů). Jak však

připouští sám Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 16. 10. 2024, č. j. 41 Az 8/2024-38, bylo by i tento aspekt čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice spočívající v „úplném posouzení“ věci soudem možné či dokonce nutné aplikovat přímo (dovodit jeho přímý účinek), pokud by se tak dělo výlučně ve prospěch žadatele o mezinárodní ochranu.

[18] Přestože k takovému závěru zjevně citovaná judikatura Soudního dvora směřuje, Soudní dvůr dosud takovou obecnou povinnost soudů prvního stupně členských států explicitně nepotvrdil. Může se tak ovšem stát ve spojených věcech *Ramadi* (C-7/25) a *Kirkuk* (C-8/25) v odpovědi na následující předběžnou otázku nizozemského soudu: „*Musí být čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 ve spojení s články 4, 18 a 47 Listiny základních práv vykládán v tom smyslu, že vnitrostátní soud prvního stupně, kterému byl předložen návrh na přezkum legality zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu pro neopodstatněnost, je povinen provést, případně i bez návrhu, úplné a ex nunc posouzení jak skutečností, tak i právních otázek, při kterém je posouzena i potřeba mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95 na základě informací, které soud získal ze spisu a které byly doplněny a vyjasněny v kontradiktorním řízení?*“

[19] Pro úplnost lze dodat, že nové nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1348 o zavedení společného řízení o mezinárodní ochraně v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU, které bylo přijato v rámci paktu EU o migraci a azylu a které bude v členských státech přímo použitelné od 12. 6. 2026, obsahuje ustanovení obdobné čl. 46 odst. 3 stávající procedurální směrnice v čl. 67 odst. 3. K adaptaci či transpozici jednotlivých unijních právních předpisů přijatých v rámci paktu EU o migraci a azylu byl zpracován návrh novely zákona o azylu a některých dalších zákonů, který je v současné době projednáván v Poslanecké sněmovně PČR (sněmovní tisk 931/0). Podle tohoto návrhu má být do zákona o azylu vložen mj. nový § 33b, podle jehož odstavce 2 „[p]ři svém rozhodování o žalobě soud není vázán žalobními body. Tím není dotčena povinnost účastníka řízení ve věci mezinárodní ochrany vymezit v žalobě žalobní body.“.

[20] Přes uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud dosud ve své judikatuře nedospěl k závěru, že by čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice obsahoval požadavek, aby správní soudy v řízení o udělení mezinárodní ochrany postupovaly *ex officio* a aktivně dohledávaly případné nové důvody či skutečnosti, které by mohly být pro udělení mezinárodní ochrany relevantní, a posuzovaly tak věc bez ohledu na uplatněné žalobní body (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2024, č. j. 9 Azs 280/2023-29, a ze dne 11. 11. 2020, č. j. 1 Azs 288/2020-27). Formulovaný požadavek na úplné posouzení jak skutkové, tak právní stránky věci, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany, však vede prozatím (do rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Ramadi a Kirkuk*) alespoň k závěru, že k požadavku na precizaci žalobních bodů je ve věcech mezinárodní ochrany nezbytné přistupovat benevolentněji, tedy pojímat uplatněné žalobní body, je-li to nezbytné pro úplné posouzení věci, širěji než ve věcech, kde se plně uplatní § 75 odst. 2 s. ř. s.

[21] Tímto prizmatem měl také krajský soud nahlížet na stěžovatelovu žalobní argumentaci. Krajský soud však dle Nejvyššího správního soudu nesprávně trval na naprosto přesném vymezení žalobní argumentace, což však v nyní posuzované věci nebylo na místě nejen s ohledem na shora vymezená východiska soudního přezkumu rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, ale i s přihlédnutím k odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, ve vztahu k němuž krajský soud své závěry učinil.

pokračování

[22] Krajský soud správně připomněl, že rozhodnutí žalovaného ve věci mezinárodní ochrany by mělo odpovídat logické posloupnosti jednotlivých kroků při posouzení důvodnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Nejprve by se mělo v rozhodnutí objevit (1) komplexní zhodnocení hodnověrnosti vyliceného azylového příběhu ve smyslu kritérií dle čl. 4 odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU 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 poskytované ochrany (přepřelované znění) (dále jen „kvalifikační směrnice“). Teprve po zhodnocení hodnověrnosti azylového příběhu žadatele a určení, z jakých skutečností tedy bude žalovaný při dalším posouzení jeho žádosti vycházet, může následovat hodnocení podmínek pro udělení azylu nebo doplňkové ochrany. V rámci tohoto hodnocení se žalovaný má nejprve zaměřit na (2) posuzování, zda žadatel má odůvodněný strach z pronásledování v místě svého bydliště v zemi původu (ve světle čl. 9 a čl. 10 kvalifikační směrnice) nebo zda mu tam hrozí skutečné nebezpečí vážné újmy (ve světle čl. 15 kvalifikační směrnice). Hodnocení (3) možné vnitřní ochrany, tedy zda má žadatel o mezinárodní ochranu možnost obrátit se na státní orgány v místě svého bydliště, které by mu byly ochotny a schopny poskytnout účinnou ochranu, může přijít na řadu až v situaci, kdy žalovaný shledá splnění podmínky odůvodněného strachu z pronásledování nebo skutečného nebezpečí vážné újmy. Pokud není žadateli dostupná účinná ochrana před pronásledováním či vážnou újmou v místě jeho bydliště, žalovaný dále zkoumá (4) alternativu vnitřního přesídlení v rámci země původu (blíže viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2022, č. j. 41 Az 20/2021-39, na něj krajský soud odkazoval i v posuzované věci).

[23] Krajskému soudu lze tedy přisvědčit, že otázkou vnitřní ochrany v zemi původu se žalovaný logicky bude zabývat až v případě, kdy nevyloučí, že by stěžovatel vůbec mohl mít v případě návratu do země původu odůvodněný strach z pronásledování či že by mu tam hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy. Obecně lze také souhlasit s tím, že pokud žalovaný své rozhodnutí založí na závěru o existenci vnitřní ochrany v zemi původu, lze dovodit, že implicitně uznal, že stěžovatel v místě, odkud pochází, může pociťovat odůvodněný strach z pronásledování či mu tam může hrozit skutečné nebezpečí vážné újmy. Zásadní však je, že žalobou napadené rozhodnutí v posuzované věci nemá zcela jasnou strukturu odpovídající popsané logické posloupnosti při posuzování žádosti o mezinárodní ochranu.

[24] Žalovaný ve svém tradičně šablonovitém rozhodnutí pouze na několika odstavcích z celkových 7 stran konstatoval, že stěžovatel může využít vnitřní ochrany v domovském státě, přičemž k tomu žalovaný použil zmiňovanou citaci z informace o zemi původu, která, jak stěžovatel oprávněně namítá, v daném ohledu vůbec nevyznívá jednoznačně (přestože z ní žalovaný některé nejvíce „znejistující“ pasáže původní zprávy vypustil a i ty výslovně uvedené ignoroval). K tomu žalovaný dodal, že pravoslavné křesťanství má v gruzínské společnosti silnou a nezastupitelnou roli, a proto lze očekávat, že bude stěžovateli pomoc poskytnuta. V dalším odstavci pak žalovaný konstatuje, že pokud by se stěžovatel „v jeho domovské zemi opravdu potýkal s takovým nebezpečím, jaké správnímu orgánu popisuje“, bylo by logické, aby požádal o mezinárodní ochranu neprodleně po svém vycestování. Taková tvrzení tedy nelze považovat za natolik zřejmé úvahy žalovaného, že by z nich jasně vyplynula vymezená logická struktura posuzování stěžovatelovy žádosti. Na jedné straně se

totiž zdá, že žalovaný považoval stěžovatelův příběh za hodnověrný, přičemž hovoří o možnosti vnitřní ochrany stěžovatele, kterou spojil se závěrem o dominantním postavení pravoslavné církve v Gruzii, aniž by však výslovně konstatoval, že shledal v případě stěžovatele odůvodněný strach z pronásledování v místě, odkud stěžovatel pochází. Na druhé straně pak žalovaný naznačuje nevěrohodnost stěžovatelových tvrzení vzhledem k pozdějšímu podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany, navíc nikoliv v prvním státě EU, do něhož stěžovatel přicestoval. A následně se žalovaný opět vrací k tomu, že původcem pronásledování mají být nestátní subjekty, přičemž uzavírá (terminologicky i gramaticky chybně), že *„tyto soukromé osoby, jejich jednání, nebyli ve své činnosti nijak podporováni či tolerováni ze strany gruzínských státních orgánů. Toto jednání soukromých osob proto není přičitatelné státu, a nelze jej považovat za azylově relevantní pronásledování pro účely § 12 zákona o azylu.“*

[25] I s ohledem na toto nejasné a matoucí odůvodnění rozhodnutí žalovaného proto nebylo možné požadovat po stěžovateli, aby jeho žalobní námitky přesně reflektovaly logiku posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Navíc, ačkoliv je patrné, že stěžovateli při sepsání žaloby pravděpodobně pomohla organizace poskytující poradenství cizincům, je třeba vzít v úvahu, že se jedná o žalobu tehdy nezastoupeného cizince v postavení žadatele o mezinárodní ochranu, u kterého nelze předpokládat ani znalost českého jazyka, ani orientaci v právním řádu České republiky, natož po něm požadovat, aby přesně chápal zmiňovanou posloupnost jednotlivých kroků při posuzování žádosti o mezinárodní ochranu za situace, kdy ji neodráží ani samo žalobou napadené rozhodnutí.

[26] Stěžovatelovu argumentaci tak nemohl krajský soud označit za mimoběžnou s důvody rozhodnutí žalovaného pouze proto, že těžiště žalobní argumentace nesměruje přímo k vyvrácení závěru žalovaného, podle něhož se stěžovatel mohl po neúspěchu u policie obrátit přinejmenším na Generální inspekci při Ministerstvu vnitra Gruzie či Službu zvláštního vyšetřování. Podle Nejvyššího správního soudu je z žalobních bodů zřejmé, že stěžovatel nesouhlasil s rozhodnutím žalovaného jako celkem – tedy s tím, že nesplňuje podmínky pro udělení azylu dle § 12 písm. b) zákona o azylu či doplňkové ochrany ve smyslu § 14a zákona o azylu. Ve své žalobní argumentaci se s odkazem na informace o zemi původu snažil poukázat mj. na postavení některých muslimských organizací a upozorňoval na pokračující napětí mezi náboženskými skupinami v Gruzii i konkrétně v místě jeho bydliště. V této souvislosti pak stěžovatel tvrdil, že státní orgány jsou při vyšetřování nábožensky motivovaných činů lživé. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelem, že jeho žalobní argumentaci bylo nezbytné pojmout tak, že tvrzení vztahující se k napětí mezi mj. pravoslavnými křesťany (byť tvoří v zemi původu majoritu, což však nutně nemusí platit regionálně či lokálně) a muslimy stěžovatel nečinil výlučně v kontextu samotného odůvodněného strachu z pronásledování ze strany nestátních subjektů, ale také ve vazbě na související dopady tohoto napětí na nestrannost a akceschopnost policie a jiných orgánů veřejné moci. Z tohoto důvodu bylo třeba stěžovatelovu žalobní argumentaci posoudit i ve vztahu k otázce existence a dostupnosti vnitřní ochrany, včetně posouzení velmi problematického (obecně i ve světle citované informace o zemi původu, o níž se opíral žalovaný) spolehnutí se na dostatečnou dostupnost a efektivitu stížnosti na nečinnost policie v dané, relativně odlehlé venkovské lokalitě.

pokračování

[27] K tomu je též vhodné připomenout, že správní soud nemusí reagovat na každou dílčí námitku, vypořádá-li se s podstatou a smyslem uplatněné žalobní argumentace; tento postup tak může konzumovat i vypořádání dílčích a souvisejících námitek, vytvoří-li ve svém souhrnu ucelenou argumentaci, z níž alespoň implicitně vyplývá, jak bylo o těchto námitkách uvaženo (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33). V nyní posuzované věci však krajský soud na vypořádání žalobní argumentace (byť v určitých aspektech poměrně obecnou) zcela rezignoval právě pouze s odkazem na to, že se mýjí s podstatou rozhodnutí žalovaného, což však nelze i s ohledem na nejasně formulované závěry žalovaného akceptovat. Navíc, jak již bylo řečeno, ve věcech mezinárodní ochrany není možné přistupovat k definování žalobních bodů tak striktně, jak to učinil krajský soud. Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo, než napadený rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, ve kterém se krajský soud bude muset stěžovatelovou žalobní argumentací zabývat právě se zaměřením na posouzení otázky existence a dostupnosti vnitřní ochrany v zemi původu. Vzhledem k tomu, že nelze konstatovat, že by byl krajský soud za účelem posouzení dané otázky nucen vykročit zcela mimo žalobní body (pokud je nebude pojímat tak striktně, jak dosud činil), není třeba, aby Nejvyšší správní soud přerušoval řízení v nyní posuzované věci a vyčkával na rozhodnutí Soudního dvora ve zmiňované věci *Ramadi a Kirkuk*.

[28] Bylo by proto předčasné, aby se dalšími námitkami stěžovatele uplatněnými v kasační stížnosti a závislými na posouzení dané otázky nyní zabýval Nejvyšší správní soud. Lze pouze pro úplnost dodat, že dle § 2 odst. 6 věty druhé zákona o azylu, resp. čl. 6 písm. c) kvalifikační směrnice bude nezbytné posoudit, zda gruzínské státní orgány mu jsou „*schopny nebo ochotny odpovídajícím způsobem zajistit ochranu*“ před pronásledováním z azylově relevantního důvodu (kvůli konverzi stěžovatele ke křesťanství, případně jeho snaze přivést k této víře i jeho manželku a děti) ze strany stěžovatelem uváděných nestátních původců (členů rodiny manželky stěžovatele, případně dalších muslimů ve vesnici, odkud pochází). Dle čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice tato případná ochrana před nestátními původci pronásledování musí být účinná, a ne pouze dočasná (k tomu srov. v kontextu ukončení mezinárodní ochrany rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 2. 3. 2010, *Abdulla*, C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, ECLI: EU:C:2010:105). Zpravidla je tomu tak, pokud poskytovatel ochrany „*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*“ (srov. též obdobné znění § 2 odst. 5 zákona o azylu). Ačkoliv z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že subjektivní nedůvěra vůči vnitrostátním orgánům neodůvodňuje rezignaci na využití ochrany státu (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2013, č. j. 5 Azs 11/2012-23), v případě, že informace o zemi původu ukazují opodstatněnost této nedůvěry, nelze po žadateli o mezinárodní ochranu požadovat, aby vyčerpал prostředky vnitrostátní ochrany (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Azs 66/2008-70, publ. pod č. 1749/2009 Sb. NSS).

IV.

Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm bude

krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), přičemž v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

[30] Byť Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu ruší a věc mu vrací k dalšímu řízení, je povinen zároveň rozhodnout o odměně a náhradě hotových výdajů ustanoveného zástupce stěžovatele, které dle § 35 odst. 10 s. ř. s. hradí stát. Odměna a hotové výdaje ustanoveného advokáta sice totiž patří mezi náklady řízení ve smyslu § 57 s. ř. s., nejde však o náhradu nákladů řízení mezi jeho účastníky ve smyslu § 60 s. ř. s., o níž má dle § 110 odst. 3 s. ř. s. v případě náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti po zrušení napadeného rozhodnutí krajského soudu rozhodovat v dalším řízení krajský soud.

[31] Zástupce stěžovatele, advokát JUDr. PhDr. Jakub Valc, Ph.D., LL.M., byl stěžovateli ustanoven usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2024, č. j. 5 Azs 249/2024-18. Soud zástupci přiznal odměnu za dva úkony právní služby ve výši 3 100 Kč za každý tento úkon (převzetí a příprava zastoupení, jehož součástí bylo i nahlížení do spisu, a doplnění kasační stížnosti) a dále paušální náhradu hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč za každý tento úkon v souladu s § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. b) a d) a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024 (srov. přechodné ustanovení v čl. II vyhlášky č. 258/2024 Sb., kterou byl s účinností od 1. 1. 2025 změněn advokátní tarif), celkem tedy 6 800 Kč. Uvedená částka bude zástupci stěžovatele vyplacena ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 30. května 2025

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu