

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové, Mgr. Daniely Zemanové, Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **K. R. K.**, zastoupený Mgr. Jiřím Lukešem, advokátem se sídlem Vršovická 27/7, Praha 10, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 12. 2007, č. j. OAM-405/VL-07-P07-2006, ve věci mezinárodní ochrany, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 11. 5. 2009, č. j. 32 Az 44/2008 – 99,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 11. 5. 2009, č. j. 32 Az 44/2008 – 99, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností napadl v záhlaví označený pravomocný rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán“), ze dne 27. 12. 2007, č. j. OAM-405/VL-07-P07-2006, kterým mu nebyl udělen azyl podle § 12, § 13, § 14, zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona

č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění účinném v rozhodné době, avšak byla mu udělena doplňková ochrana podle § 14a citovaného zákona, a to na dobu 12 měsíců ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

Napadeným rozsudkem krajský soud přezkoumal výše citované rozhodnutí správního orgánu a stěžovatelem podanou žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Krajský soud po prostudování správního spisu a s přihlédnutím k obsahu žaloby dospěl k závěru, že v řízení nebylo prokázáno, že by stěžovatel byl pronásledován za uplatňování politických práv a svobod [§ 12 písm. a) zákona o azylu] nebo že by mohl mít důvodnou obavu z pronásledování z důvodů uvedených v § 12 písm. b) zákona o azylu, jejichž výčet je taxativní a nelze je rozšiřovat o důvody další. Připomněl přitom, že stěžovatel vypověděl, že jako středoškolský učitel v jednom projevu před studenty hovořil o tom, že maoistická strana využívá mladé lidi ke své spolupráci. Za to ho maoisté v jednom případě donutili, aby pro ně fyzicky pracoval. Kvůli činnosti pro nevládní organizaci Asha Daan (vyučoval na večerní škole, kde hovořil i o svém nesouhlasu s praktikami a činností maoistů) ho maoisté také navštěvovali doma, musel jim nedobrovolně nosit jídlo, jinak by ho zabili. Tyto potíže trvaly v případě stěžovatele cca 4 roky a obdobné potíže měli i ostatní obyvatelé v místě jeho bydliště. V tomto kontextu potom krajský soud uvedl, že žalovaný správní orgán nepopřel, že stěžovatel určitým způsobem uplatňoval v zemi původu svá politická práva a svobody (i když pouze v rámci místně omezené nevládní organizace), avšak dle jeho posouzení nebyl za tuto činnost pronásledován azylově relevantním způsobem, a to zejména s ohledem na tamní politickou a bezpečnostní situaci stručně analyzovanou na straně 8 až 9 napadeného rozhodnutí; podle něho se jednalo spíše o důsledek všeobecné situace v Nepálu, kde však došlo k významným politickým změnám, v jejichž důsledku stěžovatelem deklarované obavy z obecné bezpečnostní situace v zemi zásadním způsobem ztratily na aktuálnosti.

K problémům stěžovatele s maoisty, které vyvrcholily jeho odvlečením do maoistického tábora kvůli podezření, že udal jednoho z jejich vůdců, a následným odsouzením k trestu smrti, krajský soud dále konstatoval, že z lidského hlediska je stěžovatelova obava z návratu do země původu pochopitelná. Je však třeba důsledně posoudit, zda tato obava je relevantní z pohledu zákona o azylu a v tomto ohledu krajský soud uvedl, že potíže stěžovatele nebyly zapříčiněny důvody azylově relevantními, nepodílely se na nich státní orgány, a to ani tak, že by jednání maoistů vůči němu samy trpěly, tolerovaly nebo úmyslnou pasivitou umožnily, či nebyly schopny zajistit před takovým jednáním přiměřenou ochranu. Naopak nepálská vláda vedla od roku 1996 boj s maoisty, který byl v roce 2006 ukončen podepsáním mírové smlouvy mezi oběma stranami.

Dále krajský soud také konstatoval, že obava stěžovatele z jednání soukromých osob – příbuzných rodiny D., a to snaha pomstít se stěžovateli za smrt jejich syna, z níž ho podezřívali, nebyla rovněž vyvolána důvody azylově relevantními a nelze ji proto považovat za pronásledování dle výše uvedených ustanovení zákona o azylu.

Závěrem krajský soud uvedl, že i přes novou skutečnost v podobě stěžovatelem namítané výrazné změny politické situace v Nepálu neshledal žádného pochybení v postupu žalovaného správního orgán ohledně neudělení azylu podle § 12 zákona o azylu a jeho podrobného odůvodnění. Současně připomněl, že stěžovatelem vyslovené obavy z jednání maoistů (možné vykonání trestu smrti) správní orgán zhodnotil udělením doplňkové ochrany dle § 14a zákona o azylu na 12 měsíců (od nabytí právní moci rozhodnutí) s tím, že je a bylo na něm, aby si o případné prodloužení doplňkové ochrany požádal.

V podané kasační stížnosti, resp. v jejím následném doplnění stěžovatel uvedl, že rozhodnutí krajského soudu napadá v rozsahu výroku, jímž se žaloba zamítá, přičemž má za to, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku jeho případu.

V této souvislosti poukázal na to, že podmínkou naplnění definice pro udělení azylu je opodstatněný strach z pronásledování, který je v jeho případě dán osobní zkušeností v souvislosti s obecnou situací v zemi původu. Jako důvody svého opodstatněného strachu z pronásledování přitom stěžovatel uvádí zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má. Jak ostatně vyplývá i z rozhodnutí správního orgánu a krajského soudu, stěžovatel svá politická práva a svobody uplatňoval, zejména v rámci školní výuky a rovněž se angažoval v rámci místní nevládní organizace, z čehož mu vyplývaly problémy s maoisty spočívající v nucení k fyzické práci či nedobrovolnému nošení jídla, jež trvaly po dobu čtyř let. Následně byl stěžovatel maoisty zadržen a odsouzen k smrti, a to za údajné udání jejich vůdce; svému zadržení a odsouzení však přisuzuje také politickou povahu a poukazuje na to, že nikoho neudal a mohlo se jednat o pouhou záminku. Je proto přesvědčen o oprávněnosti svých obav z pronásledování, a to jak z hlediska subjektivní stránky (pramenící z jeho osobní zkušenosti – viz výše), tak také z hlediska objektivní stránky (pramenící ze situace v zemi původu), na jejíž podporu přímo v kasační stížnosti odkázal na nejrůznější zprávy týkající se zejména společenských a politických změn v Nepálu a praktik maoistů, jakož i jejich spřízněných organizací. Ve vztahu ke své osobě pak doložil zprávu National Human Rights Foundation ze dne 18. 6. 2009 a zprávu Amnesty International ze dne 23. 10. 2009, dle kterých je v zemi původu stále v ohrožení života.

S ohledem na tyto skutečnosti se stěžovatel domnívá, že jeho kasační stížnost splňuje kritéria přijatelnosti ve smyslu § 104a s. ř. s. a že je důvodná, neboť aktivně vystupoval proti maoistům, což byl také důvod pro jeho odsouzení k smrti, a lze

mít za to, že jeho odchod z Nepálu byl důsledkem opodstatněných obav z pronásledování z politických důvodů. Obrací se proto na Nejvyšší správní soud s návrhem, aby napadený rozsudek zrušil a věc mu vrátil zpět k dalšímu řízení.

Správní orgán ve vyjádření ke kasační stížnosti popřel její oprávněnost, neboť se domnívá, že se stěžovatelem opakovanými důvody odchodu z jeho vlasti v odůvodnění svého rozhodnutí beze zbytku vypořádal. V tomto ohledu odkázal rovněž na správní spis, zejména na vlastní podání stěžovatelovy žádosti o udělení mezinárodní ochrany a na výpovědi, které během správního řízení učinil. Závěrem připomněl, že stěžovatelem vyslovené obavy (z možného vykonání trestu smrti) zhodnotil udělením doplňkové ochrany. Navrhuje proto kasační stížnost zamítnout s tím, že krajský soud správně zamítl žalobu stěžovatele jako nedůvodnou a je na stěžovateli, aby si požádal o případné prodloužení doplňkové ochrany.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté, vzhledem k tomu, že se v dané věci jedná o kasační stížnost ve věci mezinárodní ochrany, se Nejvyšší správní soud ve smyslu ustanovení § 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 citovaného ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná.

Pro vlastní vymezení institutu nepřijatelnosti a jeho dopadů do soudního řízení správního Nejvyšší správní soud odkazuje na své usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publikované pod č. 933/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz., v němž vyložil neurčitý právní pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“. Znaky tohoto pojmu jsou naplněny v případě „*rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu*“. Podle citovaného rozhodnutí je tedy kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany přípustná 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 správními 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 hmotněprávního postavení stěžovatele*.

Ve světle takto vymezených kritérií pak Nejvyšší správní soud konstatuje, že předložená kasační stížnost předestírá k rozhodnutí otázku posouzení jednání maoistů vůči stěžovateli z hlediska možného naplnění některého z azylových důvodů podle § 12 zákona o azylu a tato si zasluhuje pozornosti z důvodu uvedeného sub 4) kritérií přijatelnosti, tj. pochybení krajského soudu, jehož náprava může mít význam pro tuto individuální věc z hlediska hmotněprávního postavení stěžovatele.

Kasační stížnost proto byla shledána přijatelnou a Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu v mezích řádně uplatněných kasačních důvodů a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. přezkoumal, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Krajský soud k výše předestřené otázce, která je podstatou projednávané věci, přistoupil velmi minimalisticky a omezil se v podstatě na konstatování, dle kterého: „*potíže žalobce* (stěžovatele) *nebyly zapříčiněny důvody azylově relevantními, nepodílely se na nich státní orgány, a to ani tak, že by jednání maoistů vůči žalobci* (stěžovateli) *samy trpěly, tolerovaly nebo úmyslnou pasivitou umožnily, či nebyly schopny zajistit před takovým jednáním přiměřenou ochranu. Naopak nepálská vláda vedla od roku 1996 boj s maoisty, který byl v roce 2006 ukončen podepsáním mírové smlouvy mezi oběma stranami. Žalovaný na druhou stranu vyhodnotil žalobcovu* (stěžovatelovu) *obavu z jednání maoistů – obavu z trestu smrti v případě návratu jako důvodnou, a proto mu udělil doplňkovou ochranu*.“ Takto konstruovaná úvaha, resp. právní názor krajského soudu však nemůže obstát, a to jak z hlediska právního, tak skutkového.

Krajským soudem vyslovený názor vychází z toho, že vláda byla druhou stranou vnitřního konfliktu a vedla s maoisty boj, který vyústil v uzavření mírové dohody; to však samo o sobě ještě neznamená, že stěžovatelem popsaným problémům s maoisty (únosu do jejich tábora a odsouzení k trestu smrti) byly státní orgány schopny zabránit a poskytnout mu náležitou ochranu. Na základě informací o zemi původu lze uvažovat spíše o opaku; viz např. stanovisko UNHCR z července roku 2007, z něhož vyplývá, že v době konfliktu bylo běžnou praxí maoistů vydírání venkovského obyvatelstva a docházelo i k častým únosům, bití a rozsáhlým konfiskacím majetku.

Jako podstatná se ovšem jeví současná situace v Nepálu, neboť nelze nepřihlédnout k významným politickým změnám, ke kterým došlo po odchodu stěžovatele ze země a které mohly mít bezpochyby významný vliv na důvodnost jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Tímto směrem také správní orgán upínal svá stěžejní skutková zjištění, z nichž vyplývá (a správní orgán to ostatně výslovně uvádí ve svém rozhodnutí), že v době odvlečení stěžovatele a jeho odsouzení k trestu smrti se jednalo o akt nestátní skupiny (maoistů), státem rozhodně nepodporované – otázku schopnosti státních orgánů zabránit jednání

maoistů, resp. poskytnout stěžovateli náležitou ochranu ponechává Nejvyšší správní soud stranou (viz výše). Po uzavření příměří mezi nepálskou vládou a maoisty dne 21. 11. 2006 se však tito stali jedním z vládnoucích uskupení s tomu odpovídajícími pravomocemi a za této křehké situace správní orgán konstatoval, že nelze zaručit, že by se stěžovateli podařilo úspěšně bránit proti případným potížím s maoisty v rámci standardních vnitrostátních mechanismů. Proto mu udělil doplňkovou ochranu podle § 14a zákona o azylu.

Z uvedeného je zcela nepochybné, že správní orgán vnímal maoisty jako součást státní struktury a na základě toho pak také stěžovateli udělil doplňkovou ochranu z důvodu hrozby nebezpečí vážné újmy. V tomto ohledu je však nutno poznamenat, že pokud byli maoisté ve vztahu ke stěžovateli vnímáni jako možní původci vážné újmy, bylo na místě postupovat konzistentně, argumentačně racionálně a vnímat je vůči stěžovateli také jako možné původce pronásledování.

K otázce původců pronásledování a vážné újmy se Nejvyšší správní soud vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 16. 9. 2008, č. j. 3 Azs 48/2008 – 57, www.nssoud.cz, a to tak, že původci pronásledování, resp. vážné újmy, jsou podle čl. 6 směrnice Rady č. 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (dále jen „kvalifikační směrnice“), definováni shodně jak pro účely určení osoby uprchlíka (osoby s nárokem na udělení azylu), tak pro účely vymezení osoby, která má nárok na podpůrnou (doplňkovou) ochranu.

Tuto skutečnost zdejší soud považoval za nutné zdůraznit zejména proto, že novelizované znění zákona o azylu přejalo předmětnou směrnicí formulovanou zásadu pouze ve vztahu k definici pronásledování, tedy potažmo pouze ve vztahu k osobě mající nárok na udělení azylu, nikoli však již ve vztahu k definici vážné újmy, tj. k osobě s nárokem na udělení doplňkové ochrany (srov. § 2 odst. 7 zákona o azylu, resp. § 2 odst. 8 v aktuálním znění, kde je hrozba vážné újmy zmíněna jen jakoby na okraj a zcela nekoncepčně na samém konci ustanovení). Dle názoru Nejvyššího správního soudu se jedná o zjevný legislativní lapsus, který je nutno překlenout eurokonformním výkladem, a to tak, že pokud jde o původce pronásledování, či vážné újmy (resp. jejich povahu), vztahuje se definice uvedená v § 2 odst. 7 (aktuálně odst. 8 tohoto ustanovení) rovněž na definici osoby s nárokem na doplňkovou ochranu.

Jinak řečeno – pokud byli maoisté vyhodnoceni jako možní původci vážné újmy, byli rovněž možnými původci pronásledování. Proto bylo dle Nejvyššího správního soudu nutno zkoumat jejich jednání vůči stěžovateli ve vazbě na jednotlivé azylové důvody. To však krajský soud neučinil a tomuto zcela klíčovému

posuzování se vyhnul výše citovaným poukazem na to, že potíže stěžovatele „*nebyly zapříčiněny důvody azylově relevantními, nepodílely se na nich státní orgány...*“

V tomto směru Nejvyššímu správnímu soud nezbývá, než připomenout, že jak pronásledování, tak i vážná újma může hrozit ze strany státu, resp. organizace, která ovládá stát, jakož i ze strany nestátních původců, tedy soukromých osob; v tomto případě je pak třeba prokázat, že stát (strana nebo organizace, která ovládá stát) není schopen nebo ochoten poskytnout před pronásledováním nebo vážnou újmou ochranu, tzn. neučiní přiměřené kroky k zabránění pronásledování nebo způsobení vážné újmy. V souzené věci přitom není pochyb o tom, že maoisté byli v důsledku nastalých politických změn klasifikováni nikoli jako nestátní původci pronásledování, resp. vážné újmy, ale jako součást státních struktur, resp. veřejné moci ovládající území Nepálu. Takto tedy měli být maoisté posuzováni, což se nestalo a v tom spatřuje zdejší soud zásadní pochybení krajského soudu, který v důsledku toho nijak neposuzoval spojitost mezi jednáním maoistů a jednotlivými azylově relevantními důvody, zejména politickým přesvědčením stěžovatele.

V dalším řízení proto bude ze strany krajského soudu nutné posoudit, zda byl stěžovatel odveden do tábora maoistů a vystaven hrozbě trestu smrti z důvodu svého politického přesvědčení, popřípadě jiného azylově relevantního důvodu (jako je rasa, náboženství, národnost či příslušnost k určité sociální skupině).

K tomu Nejvyšší správní soud považuje za nutné připomenout svoji judikaturu ohledně souvislosti mezi pronásledováním (jednáním maoistů) a politickým přesvědčením stěžovatele, jež vychází v obecné rovině z toho, že předpokladem naplnění pojmu pronásledování pro uplatňování politických práv a svobod je, aby stěžovatel nějaký politický názor měl, dokázal jej adekvátním způsobem prezentovat, a věrohodně popsal příkoří, kterého se mu právě z těchto důvodů dostalo (srov. např. rozsudek ze dne 21. 12. 2005, č. j. 6 Azs 235/2004 – 57, www.nssoud.cz). Bude proto na místě důsledně zvažovat spojitost mezi pronásledováním a azylově relevantními důvody ve smyslu § 12 zákona o azylu s tím, že: *pro naplnění podmínky souvislosti pronásledování s důvody pronásledování není třeba, aby rasa, pohlaví, náboženství, národnost, příslušnost k určité sociální skupině, politické názory žadatele či pohlaví (§ 12 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu) byly „výlučnou“ příčinou pronásledování; postačí, pokud jde o příčinu 'rozhodující'*“(viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Azs 66/2008 – 70, publikovaný pod č. 1749/2009 Sb. NSS, www.nssoud.cz).

Na druhé straně bude také třeba vzít v úvahu, že pokud původci pronásledování žadateli o mezinárodní ochranu jeho politické přesvědčení připisují, není pro účely posouzení spojitosti mezi pronásledováním a azylově relevantními důvody ve smyslu § 12 zákona o azylu, vykládaného v souladu s čl. 10 odst. 2 kvalifikační směrnice, rozhodné, zda žadatel politické názory, pro které je

pronásledován nebo pro které mu pronásledování hrozí, skutečně zastává (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 Azs 45/2008 – 67, publikovaný pod č. 1713/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz).

Z pohledu nového rozhodnutí krajského soudu tedy bude klíčové, zda – na základě zpráv o zemi původu, které jsou součástí správního a soudního spisu, a informací podaných samotným stěžovatelem v průběhu pohovoru a doplňujícího pohovoru – lze vyloučit jakoukoli azylově relevantní souvislost mezi udáním maoistického vůdce, které je stěžovateli připisováno, a jeho odvlečením do tábora maoistů, kde byl vystaven hrozbě trestu smrti.

Při shrnutí výše uvedeného Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační stížnost byla shledána přijatelnou a s ohledem na výše vyložené pochybení také důvodnou, a proto napadený rozsudek krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozhodnutí.

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

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

V Brně dne 25. února 2010

JUDr. Radan Malík
předseda senátu