

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka, Mgr. Radovana Havelce, JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **S. H.**, zast. Mgr. Lilianou Křístkovou, advokátkou se sídlem v Praze 2, nám. I. P. Pavlova 3, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 11. 2009, č. j. OAM-1-500/VL-20-ZA04-PD1-2007, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Az 18/2009 - 58,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Az 18/2009 - 58, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku městského soudu, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti výše označenému rozhodnutí žalovaného. Tím byla zamítnuta stěžovatelova žádost o prodloužení doplňkové ochrany podle § 14a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o azylu“). Žalovaný zároveň vyslovil, že doplňková ochrana se neprodlužuje pro existenci důvodu podle § 17a odst. 1 písm. a) zákona o azylu, neboť okolnosti, které vedly k udělení doplňkové ochrany, zanikly nebo se změnily do té míry, že již doplňkové ochrany není zapotřebí. To bylo odůvodněno tím, že v době udělení doplňkové ochrany nebylo zřejmé, zda nebudou neúspěšní žadatelé o mezinárodní ochranu po návratu do Běloruska perzekuováni. Takové případy však po celou dobu, kdy byla stěžovateli

doplňková ochrana poskytnuta, zaznamenány nebyly. Městský soud se pak s hodnocením věci žalovaným ztotožnil.

Stěžovatel uvádí, že jeho kasační stížnost obsahuje důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s."). Stěžovatel tedy polemizuje s právním hodnocením věci městským soudem.

Stěžovatel dle svých slov jako stoupenec opozice roznášel protirežimní letáky a projevoval nesouhlas s režimem prezidenta Lukašenka. V atmosféře strachu a bezpráví, která je v Bělorusku přítomna, představuje každá jednotlivá zakázaná činnost riziko postihu ze strany orgánů veřejné moci. Možnost státní represe je dána pouhou účastí na demonstraci. Úřady nerozlišují mezi zadrženými do té míry, aby zkoumaly, zda se osoba účastní demonstrací setrvale či spíše nahodile. Když před lety opouštěl Bělorusko, bylo to v době, kdy neexistoval systém elektronické kontroly osob, které zemi opouští. Proto se mu podařilo ze země dostat bez potíží. Tento systém dnes již funguje a je předmětem kritiky mezinárodních organizací, neboť slouží státní represivní moci, která jej zneužívá. S ohledem na nedávné volby v Bělorusku je nutno upozornit na další zhoršení stavu lidských práv. Prezident označil demonstranty za bandity a vandaly a vyhrožoval jim, že půjdou do vězení. Uvedl, že soudci jsou již na ně připraveni a revoluci v zemi nepřipustí za žádných okolností. Tato jeho prohlášení jsou dostupná i ze zpráv ČTK (např. dne 20. 12. 2010). Také v důsledku uvedených prohlášení zavedla Evropská unie nové sankce proti Lukašenkovu režimu. Stěžovateli navíc v Bělorusku stále chodí předvolání od státních orgánů, a tak je přesvědčen, že mu hrozí skutečné nebezpečí vážné újmy, a proto mu měla být doplňková ochrana prodloužena.

Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby napadený rozsudek městského soudu byl zrušen a věc byla tomuto soudu vrácena k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření k podané kasační stížnosti uvádí, že stěžovatelovy obavy jsou nedůvodné. Neúspěšní žadatelé o azyl nejsou po návratu do Běloruska nikterak perzekuováni. Poukazuje také na judikaturu týkající se návratu občanů Běloruska do vlasti – viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 4 Azs 27/2010. Žalovaný navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud se po shledání přípustnosti kasační stížnosti (§ 104 s. ř. s. *a contrario*) musel zabývat její přijatelností, tedy otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele, a tedy je přijatelná. Nejvyšší správní soud se vymezení institutu přijatelnosti kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany podrobně věnoval např. ve svých usneseních ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publ. pod č. 933/2006 Sb. NSS, případně ze dne 4. 5. 2006, č. j. 2 Azs 40/2006 - 57, www.nssoud.cz, kde dospěl k závěru, že o přijatelnou kasační stížnost se může jednat mimo jiné tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského (městského) soudu shledáno *zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele*. Tak tomu je i v daném případě, a proto je kasační stížnost přijatelná.

Poté, co byla kasační stížnost shledána přijatelnou, mohl se Nejvyšší správní soud zabývat zde uvedenými důvody, přičemž důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Podle § 14a odst. 1 zákona o azylu se 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, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, 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*. Podle odst. 2 se za vážnou újmu podle tohoto zákona považuje *a) uložení nebo vykonání trestu smrti, b) mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele o mezinárodní ochranu, c) vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo d) pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.*

Rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 4. 2008, č. j. OAM-1-500/VL-20-05-2007, byla doplňková ochrana dle § 14a zákona o azylu stěžovateli udělena na dobu 18 měsíců. To bylo odůvodněno tak, že v Bělorusku byl v té době schválen zákon, dle něhož měl být trestně stíhán ten, kdo poskytne cizí vládě lživé údaje o politické, ekonomické nebo vojenské situaci v Bělorusku. V případě stěžovatele nebylo možné vyloučit, že tohoto zákona nebude užito proti němu. Napadeným rozhodnutím doplňková ochrana prodloužena nebyla s odůvodněním, že nebyl zaznamenán případ, kdy by po návratu do vlasti byla perzekuována osoba jen kvůli tomu, že neúspěšně v zahraničí žádala o azyl. Žalovaný uvedl, že je sice pravděpodobné, že neúspěšní žadatelé svůj pokus před domácími úřady a okolím tají, nicméně takový trest by zcela jistě neunikl pozornosti minimálně domácích lidskoprávních organizací.

Zdejší soud uvádí, že při posuzování, zda má být udělena doplňková ochrana, je naprosto zásadní zjištění skutkového stavu věci. Podle § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, platí, že *nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2* správního řádu. Zjišťování skutkového stavu v řízení ve věci mezinárodní ochrany má ovšem svá úskalí i specifika. Na tyto zvláštnosti upozorňuje i Příručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků, vydaná Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Je pravda, že tato příručka není právně závazným dokumentem. K její povaze se Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 12. 2. 2004, č. j. 2 As 55/2003 - 37, publ. pod č. 555/2005 Sb. NSS. V něm je uvedeno, že jde o publikaci, kterou má žalovaný správní orgán *„k dispozici jako pracovní pomůcku, stejně jako další komentáře či poznámková vydání k mezinárodním smlouvám, zákonům a jiným právním předpisům a ostatní odborné publikace a slovníky. Zmíněná Příručka má tak charakter vzdělávací a výkladové publikace, kterou žalovaný používá při své činnosti při posuzování žádostí o udělení azylu. Při této rozhodovací činnosti je žalovaný vázán kromě zákona i mezinárodními smlouvami…“* Z citovaného rozsudku dále plyne, že uvedená příručka je pro žalovaného *„pouhou výkladovou pomůckou. Pokud jí žalovaný argumentuje v odůvodnění svých rozhodnutí, lze to opět chápat jen tak, že pro podporu vlastního hodnocení skutkového stavu poukazuje na obecně přijímaný způsob výkladu*

azylových podmínek; stejně tak lze poukazovat na jakoukoliv odbornou publikaci či na soudní rozhodnutí.“

Přesto zdejší soud ve své judikaturní činnosti řadu tezí zmíněné příručky zohledňuje (k tomu viz např. rozsudek ze dne 1. 4. 2009, č. j. 2 Azs 5/2009 - 113, www.nssoud.cz). Postavení výpovědi žadatele je totiž v řízení o udělení mezinárodní ochrany skutečně naprosto stěžejní. Podle § 23 zákona o azylu se pohovor s žadatelem o udělení mezinárodní ochrany provádí za účelem zjištění podkladů pro vydání rozhodnutí. Význam žádosti a pohovoru akcentuje i Nejvyšší správní soud ve své judikatuře. Z rozsudku ze dne 24. 2. 2004, č. j. 6 Azs 50/2003 - 89, www.nssoud.cz, plyne, že v řízení o udělení azylu musí správní orgán často rozhodovat v důkazní nouzi, a proto má pohovor se žadatelem značný význam. Podobné závěry jsou uvedeny i v rozsudku ze dne 26. 8. 2004, č. j. 5 Azs 170/2004 - 72, www.nssoud.cz, kde se uvádí, že *„správní orgán má povinnost zjišťovat skutečnosti rozhodné pro udělení azylu jen tehdy, jestliže žadatel o udělení azylu alespoň tvrdí, že existují důvody v tomto ustanovení uvedené, případně neuvádí jen důvody ekonomické. Ze žádného ustanovení tohoto zákona nelze dovodit, že by správnímu orgánu vznikala povinnost, aby sám domýšlel právně relevantní důvody pro udělení azylu žadatelem neuplatněné a posléze k těmto důvodům činil příslušná skutková zjištění. Povinnost zjistit skutečný stav věci (...) má správní orgán pouze v rozsahu důvodů, které žadatel v průběhu správního řízení uvedl. Tomu konečně odpovídá i povaha soudního přezkumu, myšleno odkazem na § 77 s. ř. s., neboť tam založené oprávnění soudu provádět dokazování dotýkající se požadavku plné jurisdikce, se však po výtce váže k předmětu soudního řízení, totiž rozhodnutí vydaného správním orgánem, který je povinen postupovat podle příslušných procesních předpisů. Takto je třeba chápat i ust. § 75 s. ř. s., podle něhož soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Na tomto místě je třeba zdůraznit logiku řízení o žádosti o udělení azylu, které je provázeno zásadou aktivity žadatele o azyl. Správní orgán musí umožnit žadateli o azyl sdělit v řízení všechny okolnosti, které považuje pro udělení azylu za významné, avšak není jeho úkolem předestírat důvody, pro které je azyl obvykle poskytován.“* Také v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2006, č. j. 6 Azs 386/2004 - 40, www.nssoud.cz, je uvedeno: *„Jelikož často není v možnostech žadatele o azyl prokázat svá tvrzení jiným způsobem než vlastní věrohodnou výpovědí, je srovnání skutečností jím uvedeným v žádosti o azyl, vlastnoručně psaném prohlášení a v pohovoru významným měřítkem jeho věrohodnosti.“*

V nyní posuzovaném případě byl stěžovateli dán prostor, aby prezentoval svůj příběh. Ten neměl možnost podpořit mnoha důkazními prostředky. V souladu se shora shrnutou judikaturou pak bylo na správním orgánu, aby příběh porovnal se zprávami o zemi původu, eventuálně našel v příběhu takové vnitřní rozpory a nekonzistentnost, že by – poté, co by dal stěžovateli možnost případné rozpory ozřejmit či vysvětlit – již nebylo třeba popsanou (smyšlenou) konkrétní situaci se zprávami porovnávat. V daném případě ovšem žádné vnitřní rozpory ve stěžovatelově výpovědi nejsou a stěžovatel také předložil několik (byť nemnoho) důkazních prostředků, které potvrzují jeho verzi (viz předvolání k výslechu a zpráva o operaci jeho ženy předložená v její věci).

Stěžovatel od počátku uvádí, že k větší politické angažovanosti ho dohnala situace v bytovém družstvu, jehož byl členem a jehož vedení bylo zkorumpované. Tuto situaci se snažil řešit, ale bezvýsledně. Po této zkušenosti spolu s manželkou ve své domovské zemi

začal distribuovat protirežimní letáky a tiskoviny (popsal přesné názvy opozičních novin), byť nebyl přímým členem opozičního uskupení. Kvůli této aktivitě se o ně zajímala policie, která po nich požadovala, aby svědčili proti opozičnímu aktivistovi S. G. z Běloruské národní fronty, který byl jejich kamarádem. Na předvolání ale s manželkou nereagovali, neboť proti němu svědčit nechtěli. Byli důrazně poučeni o možnosti, že kvůli tomu proti nim může být zahájeno trestní stíhání. Stěžovatel rovněž uvedl, že se účastnil protirežimní demonstrace (popsal přesné datum i místo jejího konání i řadu dalších podrobností). Na této demonstraci byla jeho manželka zraněna po úderu obuškem do břicha a musela být operována pro gynekologické potíže z toho plynoucí. On sám byl zraněn lehce. Následně obdrželi několik předvolání na policii. Policií byli také zastaveni při jízdě autem a následně bylo jejich auto kompletně prohledáno. Po uvedených událostech se rozhodli Bělorusko opustit.

Ve spise jsou založeny zprávy o zemi původu. Z nich plyne, že vláda nedodržuje lidská práva, dochází ke svévolnému zatýkání, výsledek soudu bývá určen dopředu. Není pravda, jak uvedl městský soud, že zatýkání se týká jen vůdčích osobností opozičního hnutí. Často dochází k bití a zatýkání osob jen pro jejich účast na opozičních demonstracích (viz zpráva Ministerstva zahraničí Spojených států amerických o dodržování lidských práv v Bělorusku ze dne 25. 2. 2009, str. 3).

Z uvedeného je patrné, že stěžovatelův příběh plně zapadá do rámce, který byl utvořen předmětnými zprávami. Žádost a následný pohovor nejsou ve vzájemném rozporu. Všechny události popsal stěžovatel shodně a rovněž skutečné názvy opozičních tiskovin přesně odpovídají těm, které uvedl stěžovatel ve výpovědích. Manželka stěžovatele doložila, že byla operována v uvedenou dobu s popsanými problémy a výpověď stěžovatele a jeho manželky (viz rozhodnutí zdejšího soudu sp. zn. 2 Azs 18/2011) také neobsahují rozpory.

Samotná skutečnost, že osoby žádající o azyl nejsou bez dalšího po návratu perzekuovány, jak vyplývá ze zpráv, nepostačí k závěru, že stěžovateli neměla být doplňková ochrana udělena. Stěžovatelova situace je v tomto ohledu specifická. Stěžovatel totiž není obyčejným ekonomickým běžencem. Opakovaně uvádí, že v Bělorusku po stránce životní úrovně s manželkou nestrádali. Měli práci a vlastní byt, který ve své domovině zanechali. Ještě před svým útěkem z vlasti byli předmětem zájmu policie a navíc v České republice se účastnili demonstrace proti Lukašenkovu režimu. Účast na této demonstraci žalovaný i městský soud poněkud zlehčují, neboť uvádějí, že šlo spíše o setkání národnostních menšin. Nelze ovšem přehlédnout, že na této demonstraci vlála běloruská vlajka nikoliv v oficiálním zelenočerveném provedení, ale vlajka bíločervená, která je, jak plyne ze spisu, vlajkou, kterou jako státní vlajku prosazuje opozice. Nelze souhlasit ani s tvrzením městského soudu, že účast na demonstraci ještě v Bělorusku neměla pro stěžovatele negativní dopady. On sám byl zraněn a manželka se dokonce musela podrobit operaci, což bylo doloženo. Nikterak také nebylo zpochybněno to, že se o něj zajímala v jeho zemi policie, která ho vystavovala šikanózním prohlídkám.

U městského soudu předložil stěžovatel také předvolání na policii v zemi původu, kterým prokazoval, že tamní orgány o něj zájem neztratily. Dle městského soudu mělo jít o předvolání ve věci svědectví proti S. G.; zde však nelze s městským soudem

souhlasit - s ohledem na stav lidských práv v zemi – že pouhé předvolání ke svědecké výpovědi nenese žádné nebezpečí. Je totiž třeba si uvědomit, že jde o politickou kauzu, kde stěžovatel svědčit odmítá. Jeho fotografie z pražské demonstrace proti režimu prezidenta Lukašenka byla zveřejněna v opozičním tisku v Bělorusku. Opoziční noviny jsou přitom, jak plyne ze zpráv o zemi původu, monitorovány státním aparátem. Tyto skutečnosti mohou vést státní represivní složky k tomu, že stěžovatel bude podroben jinému režimu než ti, kteří v zahraničí žádali o azyl bez předchozího konfliktu se státní mocí. Nejde přitom jen o užití příslušného ustanovení zákona, který zakazuje šířit v zahraničí negativní zprávy o Bělorusku, ale především o to, že nelze vyloučit, že by stěžovatel nečelil stejnému či horšímu zacházení, jakému čelil v době před svým odjezdem. Jak plyne ze spisu ve věci stěžovatelovy manželky, je byt, který manželé v Bělorusku zanechali, státní mocí sledován. Znovu je v této souvislosti ve vztahu k tvrzením, která stěžovatel soustavně uváděl, nutné připomenout konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 21. 12. 2005, č. j. 6 Azs 235/2004 - 57, www.nssoud.cz): „[n]*ení povinností žadatele o azyl, aby pronásledování své osoby prokazoval jinými důkazními prostředky než vlastní věrohodnou výpovědí. Je naopak povinností správního orgánu, aby v pochybnostech shromáždil všechny dostupné důkazy, které věrohodnost výpovědí žadatele o azyl vyvracejí či zpochybňují.*“ Stěžovatelovy výpovědi přitom vyvráceny v daném případě nebyly.

Není případný ani poukaz žalovaného na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2011, č. j. 4 Azs 27/2010 - 87, www.nssoud.cz. To se totiž zabývalo situací běloruského občana, který nebyl politicky aktivní jako stěžovatel. Soud naopak poukázal v citovaném usnesení na závěry rozsudku ze dne 21. 5. 2008, č. j. 2 Azs 48/2007 - 71, www.nssoud.cz, kde s ohledem na nedostatek politické angažovanosti nelze očekávat perzekuci žadatele pouze kvůli tomu, že v zahraničí požádal o azyl. Zároveň však soud výslovně upozornil, že „*u osoby politicky aktivní a exponované by mohla být situace jiná*“.

Závěrem lze ve vztahu k tomu, že žalovaný i městský soud poukazovali na to, že stěžovatel nepatřil k vůdčím představitelům opozičního hnutí, upozornit na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, č. j. 6 Azs 235/2004 - 57, www.nssoud.cz, které se dokonce vztahují k § 12 zákona o azylu, což je ustanovení „přísnější“ z hlediska podmínek pro udělení tohoto způsobu ochrany. Toto rozhodnutí se přitom dotýká situace přímo v Bělorusku. Soud uvedl, že nelze odůvodnit nesplnění podmínek § 12 zákona o azylu jen proto, že žadatel nezastával zásadním způsobem veřejně své politické názory a jeho aktivity se dostatečně zásadním způsobem neprojevovaly na běloruské opoziční scéně. Takové odůvodnění je v rozporu se smyslem tohoto ustanovení. Není možné od každého řadového občana, byť uvědomělého a politicky aktivního, očekávat, že jeho činnost bude zásadním způsobem ovlivňovat opoziční struktury. Členství v politické straně je jednou, nikoli jedinou možností, jak mohou být jednotlivci účastni veřejného života a dávat najevo své politické názory. Ze samotné skutečnosti, že dotyčný nebyl členem, ale pouze sympatizantem opoziční politické strany, nelze dovozovat, že neprojevil dostatečně svůj politický názor. To platí tím spíše, pokud se jedná o zemi, kde pouhá účast na demonstracích organizovaných opozičními stranami obvykle způsobuje perzekuci ze strany orgánů státní moci. Předpokladem naplnění pojmu *pronásledování pro uplatňování politických práv a svobod* proto je, aby žadatel o azyl nějaký politický názor měl, dokázal jej adekvátním způsobem prezentovat, a věrohodně popsal příkoří, kterého se mu právě z těchto důvodů dostalo.

Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak byl naplněn, neboť městský soud nesprávně posoudil právní otázku, zda stěžovateli měla být udělena (prodloužena) doplňková ochrana.

Z důvodů shora uvedených Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (§ 110 odst. 1, 3 s. ř. s).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti městský soud rozhodne 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 20. července 2011

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu