U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **A. M. S. M.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2011 č. j. OAM-21/LE-05-K03-2010, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 9. 2012, č. j. 28 Az 1/2012 - 63,

takto:

I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností napadlo Ministerstvo vnitra ČR (dále „stěžovatel“) v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové (dále „krajský soud“), jímž bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 15. 12. 2011, č. j. OAM-21/LE-05-K03-2010, kterým nebyla žalobci udělena mezinárodní ochrana podle § 12 až § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“).

Zrušení rozhodnutí stěžovatele se žalobce domáhal správní žalobou, ve které namítal, že splňuje podmínky § 12 písm. b) a § 14a zákona o azylu. Důvodem byla obava z krevní msty ze strany kmene Al-Satihy, s nímž vedla rodina žalobce spor o pozemek. Ve sporu přitom zemřel žalobcův bratr a dva členové kmene Al-Satihy. Riziko krevní msty vyplývá z principu vyrovnání počtu zabitých na obou stranách.

V žalobě namítal, že stěžovatel nezjistil správně skutečný stav věci. Za nemožné označil případné vnitřní přesídlení a popřel rovněž možnost dovolat se kompetentních státních orgánu v rámci země původu. Poukazoval také na nesprávné posouzení v otázce doplňkové ochrany a s tím související popření principu non-refoulement.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové

Krajský soud rozsudkem ze dne 27. 9. 2012, č. j. 28 Az 1/2012 – 63, rozhodnutí

stěžovatele zrušil pro vady řízení a věc mu vrátil. Stěžejním důvodem byl nedostatečně zjištěný skutkový stav, ze kterého stěžovatel nemohl vyvodit ty konkrétní závěry, ke kterým dospěl.

Krajský soud vycházel z materiálů nashromážděných stěžovatelem během správního řízení, ale také z materiálů, které během soudního řízení předložil žalobce. Dokazování navíc doplnil zprávou Ministerstva zahraničních věcí (dále „MZV“) ze dne 1. 6. 2011 a informací uveřejněnou ČT24 dne 21. 11. 2011, ze které vyplývá, že krize v Jemenu stále pokračuje.

Na základě dostupných materiálů dospěl krajský soud k závěru, že azylový příběh žalobce je věrohodný a zjištěnými informacemi nebyl zpochybněn. Dle krajského soudu byla existence kmene Al-Satihy částečně potvrzena dopisem šejcha vesnice Mudiriet al-Shar. Nelze vyloučit, že na tento kmen lze nahlížet jako na původce pronásledování ve smyslu § 2 odst. 9 zákona o azylu. Krajský soud přitom zdůraznil nutnost vnímat i subjektivní pohled žalobce na celou situaci.

Za nedostatečnou měl krajský soud argumentaci stěžovatele směrem k možnosti ochrany ze strany státních orgánů Jemenu, když ze shromážděných materiálů nemohl usoudit, zda by tyto orgány mohly žalobci poskytnout náležitou ochranu. Na absenci relevantních podkladů poukázal také ve vztahu k hodnocení stěžovatele směrem k možnosti přesídlení žalobce uvnitř Jemenu.

Krajský soud tedy věc uzavřel s tím, že zjištěné skutečnosti neumožňovaly stěžovateli o žádosti žalobce objektivně rozhodnout, neboť důkazy, ze kterých vycházel, neumožňují individuální hodnocení případu. Považoval proto za nutné doplnit dokazování, a to jak ve vztahu k azylovým důvodům dle § 12 zákona o azylu, tak k možnosti udělení doplňkové ochrany.

Kasační stížnost

Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Vyjadřuje především přesvědčení o správnosti svého rozhodnutí a dostatečně zjištěném skutkovém stavu věci.

Upozorňuje, že povinnost tvrdit azylově relevantní důvody leží na žadateli, který tak vymezí rozsah zkoumání azylového příběhu ze strany správního orgánu. Ve vztahu k tvrzenému strachu z pronásledování potom uvádí, že musí existovat objektivně prokazatelný původce pronásledování a je také nutné doložit, že země původu není schopna pronásledovanému poskytnout adekvátní ochranu.

Stěžovatel se však domnívá, že existence kmene Al-Satihy nebyla prokázána (viz informace MZV čj. 94773/2010-LPTP) a je navíc vyloučeno, že se jedná o kmen mocný a bohatý. Krajský soud proto nedisponoval dostatečnými podklady, aby mohl azylový příběh žalobce považovat za věrohodný. Namítá také, že krajský soud upřednostnil nepodložená subjektivní tvrzení žalobce před objektivním stavem věci.

Ve vztahu k problematice vnitřního přesídlení žalobce uvádí, že krajský soud dostatečně nezohlednil všechny skutečnosti, jež vyšly během správního řízení najevo. Upozornil na dlouhodobý pobyt žalobce ve městě Saná, legální vycestování do zahraničí, vyřízení cestovních dokladů a návštěvu místních úřadů. Tyto skutečnosti potom vyvracejí tvrzení o vlivném kmenu Al-Satihy, který disponuje množstvím významných funkcí ve státní správě Jemenu. Vnitřní přesídlení žalobce proto považuje za alternativu reálnou a přiměřenou.

Stěžovatel má rovněž za to, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný, jelikož soud při ústním jednání neprovedl důkaz dopisem, jenž měl existenci kmene Al-Satihy potvrdit. V odůvodnění rozsudku jej potom jako důkaz zmiňuje a vyvozuje z něj závěry. Navíc se domnívá, že uvedený dopis nemůže existenci kmene potvrdit, neboť jde o neověřitelný informační zdroj, který nemůže ve srovnání s informacemi MZV obstát.

V závěru kasační stížnosti napadá stěžovatel samotné posouzení původců pronásledování. Namítá, že soukromé osoby mohou být původci pronásledování ve smyslu § 2 odst. 9 zákona o azylu pouze v případě, kdy stát není schopen či ochoten poskytnout pronásledované osobě vnitrostátní ochranu. Z výpovědi žalobce však vyplývá, že prostředky vnitrostátní ochrany existují (potvrzují to i informace MZV). V této souvislosti zdůrazňuje, že ani nižší efektivita ochrany ze strany státu neznamená pro žadatele azylový důvod. Domnívá se proto, že k pronásledování ve smyslu zákona o azylu v daném případě nedošlo.

K naplnění principu non-refoulement stěžovatel poznamenává, že situace v Jemenu neodpovídá vnitřnímu ozbrojenému konfliktu, jedná se pouze o lokální nepokoje a návrat žalobce tak není vyloučen. Návrat žalobci navíc bezprostředně nehrozí, a může si proto svůj pobyt na území ČR upravit dle zákona o pobytu cizinců.

Stěžovatel má tedy za to, že rozsudek krajského soudu nevychází z obsahu správního spisu a nereflektuje skutečný stav věci. Vzhledem k závažným pochybením soudu považuje kasační stížnost za přípustnou a navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Vyjádření ke kasační stížnost

Žalobce se ke kasační stížnosti vyjádřil dne 11. 3. 2013. Trvá na existenci kmene Al-Satihy a uvádí, že zprávy MZV existenci kmene nepopírají. Vyplývá z nich pouze, že se kmen nepodařilo dohledat. Navíc z nich není patrné, z jakých informací zprávy vycházely. Žalobce také vysvětluje, že dle informací od bratra se kmen Al-Satihy odštěpil od kmene Al-Hilali, a proto mají jeho členové vedeno v úředních záznamech označení Al-Hilali. I to může být důvodem, proč MZV kmen Al-Satihy nedohledalo.

Žalobce dále vylučuje možnost přesídlení uvnitř Jemenu a poukazuje na způsob, jakým žil ve městě Saná (nevycházel na ulici, aby se o něm nepřátelský kmen nedozvěděl). Na úřady se dostavil pouze jednou za účelem vydání cestovního dokladu. Nesouhlasí ani s tvrzením, že ve městě Saná by mu mohla být poskytnuta dostatečná ochrana. Stěžovateli

vytýká, že dostatečně nepřihlédl k odlišné kultuře a tradicím v zemi jeho původu. Upozorňuje, že krevní msta spočívá v nepromlčitelném závazku nepřátelského kmene k jeho zabití. Odkazuje také na zprávy Ministerstva zahraničí USA a další zdroje, které se vyjadřují ke korupčnímu prostředí v rámci jemenského soudnictví a neochotě státních orgánu vymoci soudní rozhodnutí. Domnívá se proto, že vnitřní přesídlení není možné.

V závěru žalobce uvádí, že na jeho situaci se vztahuje zákon o azylu, dle kterého by mu měla být udělena mezinárodní ochrana. Pouhý odkaz na zákon o pobytu cizinců, potom nemůže stěžovatele omluvit před řádným zhodnocením hrozby non-refoulement v řízení o mezinárodní ochraně.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Vzhledem k okolnosti, že se v dané věci jedná o kasační stížnost ve věci mezinárodní ochrany, se Nejvyšší správní soud ve smyslu § 104a s. ř. s. nejprve zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být kasační stížnost podle citovaného ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Otázkou vymezení institutu nepřijatelnosti a jeho dopadů do soudního řízení správního se Nejvyšší správní soud zabýval v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 – 39, publ. pod č. 933/2006 Sb. NSS (všechna zde citovaná rozhodnutí NSS jsou přístupná na www.nssoud.cz). Podle tohoto usnesení je podstatným přesahem vlastních zájmů stěžovatele jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce nezbytné vyslovit též právní názor k určitému typu případů či právních otázek. Přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu.

Nejvyšší správní soud musel reflektovat i jisté specifické postavení stěžovatele v dané věci a v souladu s konstantní judikaturou poznamenává, že kasační stížnost může být ve smyslu § 104a s. ř. s. přijatelná i v případě, že je podána Ministerstvem vnitra z důvodu zásadního pochybení krajského soudu, které by spočívalo v tom, že krajský soud hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva, případně, že nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006 - 59).

Stěžovatel explicitně uplatnil kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Přestože některé námitky obsahují tvrzení, dotýkající se pochybení ve výkladu zákona o azylu, tudíž směřují ke kasačnímu důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., z obecnějšího (obsahového) pohledu se ve skutečnosti jedná pouze o námitky směřující ke kasačnímu důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Stěžovatel totiž především namítá, že závěry soudu nemají oporu ve spise a zjištěných skutečnostech.

Z formulace jednotlivých kasačních námitek je patrné, že krajský soud ve svém rozsudku žádný stěžejní postoj v rámci hmotného či procesního práva nezaujal a stěžovateli především vytkl nedostatečně zjištěný skutkový stav. Právě s tím se stěžovatel odmítá smířit. Za takové situace jde o přijatelnosti kasační stížnosti jen stěží uvažovat. Pro

dosažení lepší srozumitelnosti a vyjasnění celkové situace však Nejvyšší správní soud považuje za účelné se k jednotlivým námitkám stručně vyjádřit.

Zdejší soud se nejprve zabýval problematikou pronásledování žalobce ze strany soukromých osob (kmene Al-Satihy). Stěžovatel krajskému soudu vytkl, že svou úvahu v tomto směru založil na subjektivních pocitech žalobce a nikoli na objektivních informacích.

Z pohledu zákona o azylu je pro kvalifikaci pronásledování soukromými osobami nutná konkrétní hrozba závažné újmy a selhání vnitrostátní ochrany. Pojem pronásledování byl již judikaturou Nejvyššího správního soudu definován v rozsudku ze dne 26. 4. 2007, č. j. 7 Azs 14/2007 – 75, kde se k pronásledování soukromými osobami uvádí: „*Tvrzené obavy z vyhrožování a násilného jednání ze strany soukromých osob by se tak mohly stát důvodem pro udělení azylu pouze tehdy, pokud by státní orgány země původu takové ohrožení podporovaly, organizovaly, záměrně trpěly apod. Případná nižší efektivita ochrany poskytované daným státem před těmito osobami však ještě nečiní z takového ohrožení „pronásledování.*“ V daném případě není o konkrétní hrozbě závažné újmy pochyb, neboť krevní msta je i z objektivně zjištěných informací problémem, který se na území Jemenu vyskytuje. Ani sám stěžovatel hrozbu krevní msty v principu nezpochybňuje. V tomto ohledu jsou výpovědi žalobce konzistentní a během řízení nebyly nikterak zpochybněny. Za problematické lze tedy označit splnění druhé podmínky pronásledování spočívající v neschopnosti vnitrostátních orgánů poskytnout pronásledovanému účinnou ochranu. Touto problematikou se však krajský soud zabýval a dospěl k závěru, že shromážděné informace nejsou dostačující pro zaujetí konkrétního názoru, zda je vnitrostátní ochrana v případě krevní msty dostatečná. Důležité je přitom vycházet nejen z teoretických znalostí, ale také z pohledu faktické situace v Jemenu (přiměřeně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2008, č. j. 2 Azs 100/2007 - 64). Nelze proto krajskému soudu podsouvat, že z předložených materiálů dovodil, že kmen Al-Satihy je skutečným efektivním pronásledovatelem ve smyslu zákona o azylu. Správnou interpretací rozsudku krajského soudu je možné dospět pouze k závěru, že zjištěné skutečnosti neumožňují posoudit, zda kmen Al-Satihy pronásledovatelem je či nikoli.

I otázkou hodnocení subjektivních informací se Nejvyšší správní soud již zabýval. V rozsudku ze dne 19. 9. 2007, č. j. 1 Azs 40/2007 - 129 např. uvedl, že správní orgán „*je povinen subjektivním informacím podaným žadatelem "nastavit zrcadlo" pokud možno co nejpodrobněji, avšak v relaci s tvrzeními žadatele, zjištěnými informacemi o objektivním stavu v zemi původu, získanými např. i od nevládních organizací*“. Význam subjektivních informací byl akcentován rovněž v rozsudku ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Azs 66/2008 - 70, kde zdejší soud uvedl: „*Pokud nelze určité tvrzení žadatele o mezinárodní ochranu doložit, ale ani vyvrátit listinnými či jinými důkazy a žadatel splní podmínky uvedené v čl. 4 odst. 5 směrnice Rady 2004/83/ES, správní orgán je povinen z takového tvrzení vycházet.*“ Je tedy zřejmé, že hodnotit subjektivní informace a pocity žadatele je potřebné, neboť mohou sloužit k dokreslení relevantních informací, popřípadě nasměrovat správní orgán k zjištění všech rozhodných skutečností. Tím přirozeně není zpochybněna zásada, že klíčovou roli hraje objektivní stav věci. Rozsudek krajského soudu tedy z takto definovaného rámce nevybočuje a naopak akcentuje potřebu jasného a objektivního zjištění všech skutečností (srov. např. stranu 5 napadeného rozsudku). Rozhodně není pravda, že by názory

krajského soudu vycházely především ze subjektivního hodnocení situace žalobcem.

Obdobně je tomu v případě problematiky vnitřního přesídlení. Ani v této otázce nezaujal krajský soud jednoznačné stanovisko. Pouze označil zjištěný skutkový stav za nedostatečný, interpretaci dílčích zjištění za jednostrannou a v souladu s judikaturou zdejšího soudu uvedl, jaké podmínky je nutné zkoumat v případě objektivní úvahy o možnosti vnitřního přesídlení žalobce v zemi jeho původu.

Stěžovatel krajskému soudu vytýká, že se nevypořádal se všemi zjištěnými skutečnostmi, jež souvisejí s vnitřním přesídlením žalobce. Toto tvrzení nepovažuje Nejvyšší správní soud za korektní, neboť jednoznačné závěry stěžovatele v této otázce byly odmítnuty jen z důvodu chybějících objektivních podkladů.

Stejné nedostatky neumožnily krajskému soudu přezkoumat ani (ne)důvodnost doplňkové ochrany. Námitku stěžovatele napadající tu část rozsudku, kde krajský soud zvažoval možnost žalobcova návratu za současné bezpečnostní situace v Jemenu, považuje nejvyšší správní soud rovněž za nedůvodnou. Krajský soud se totiž k samotné situaci v Jemenu vůbec nevyjadřoval, jelikož k tomu neměl dostatečné podklady. Věta, kterou stěžovatel vytrhl z kontextu, se totiž vztahuje k tvrzení žalobce a není tudíž závěrem, který by zaujal krajský soud.

I ohledně varovných informací MZV o situaci v Jemenu lze s krajským soudem souhlasit. Ačkoli byla zpráva určená občanům ČR, z obecného hlediska se jedná o informaci popisující stav, který v Jemenu objektivně panoval. MZV zcela jistě neoznačilo bezpečností situaci v Jemenu za kritickou jen vůči občanům ČR, jak dovozuje stěžovatel.

Lze shrnout, že krajský soud ve výkladu hmotného či procesního práva nemohl zásadně pochybit již proto, že ani nevyslovil žádný zásadní právní názor, který by byl v rozporu s ustálenou judikaturou. Naopak v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu trval na podmínce dostatečně zjištěného skutkového stavu. Na vše výše uvedené lze tedy vztáhnou závěry vyslovené v rozsudku ze dne 27. 3. 2008, čj. 4 Azs 103/2007-63: *„Zásada tzv. materiální pravdy má v řízení o udělení azylu svá specifika spočívající v pravidelné nedostatečnosti důkazů prokazujících věrohodnost žadatelových tvrzení. Je však na správním orgánu, aby prokázal či vyvrátil pravdivost žadatelových tvrzení, a to buď zcela nevyvratitelně zjištěním přesných okolností vážících se na stěžovatelova tvrzení, anebo alespoň s takovou mírou pravděpodobnosti, která nevyvolává zásadní pochybnosti o správnosti úsudku správního orgánu.“* Takové pochybnosti krajský soud zjistil, a proto stěžovatele zavázal k doplnění podkladů. Vhodné je poznamenat, že z napadeného rozsudku v žádném případě nevyplývá, že by měl nebo dokonce musel stěžovatel žádosti o mezinárodní ochranu vyhovět. Krajský soud ho zavázal toliko ke zjištění všech objektivních skutečností, které také popsal, aby bylo postaveno na jisto, zda žalobce podmínky některé z forem mezinárodní ochrany splňuje.

Na závěr je vhodné se vyjádřit i k námitce dokazování, konkrétně listinného důkazu – dopisu šejcha vesnice Mudiriet al-Shar, který potvrzuje existenci kmene Al-Satihy a spor kmene s žalobcem.

Nejvyšší správní soud vycházel z protokolu o jednání ze dne 26. 9. 2012, ale nezjistil stěžovatelem tvrzené pochybení. Předně je nutné zdůraznit, že uvedený dopis byl již před jednáním krajského soudu součástí správního spisu. Stěžovatel jej ostatně zmiňuje již ve svém rozhodnutí, jako materiál, který potvrzuje problémy žalobce v Jemenu. Z protokolu o jednání je patrné, že soud se daným důkazem zabýval jen z důvodu zjištění jeho datace. Obecně platí, že s obsahem správního spisu se soud může seznámit i bez jednání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 68/2011 - 75). Materiály ve spisu obsažené potom soud typicky využívá pro seznámení se skutkovým stavem a na něm založeným právním hodnocením. Vzhledem k tomu, že k obsahu spisu mají přístup obě strany sporu, nelze bez dalšího tvrdit, že by soud obsah spisu musel podrobit dokazování v souladu s § 52 s. ř. s. Pouze v případě vede-li se spor o konkrétní důkazní materiál či jeho doprovodné okolnosti, musel by soud jednání nařídit a dokazování provést v souladu se zákonem. K takové situaci však v daném případě nedošlo, neboť obsah předmětného dopisu nebyl nikým v rozhodné době zpochybněn a žádný spor se o něj nevedl. Z § 129 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, který je použitelný v souladu s § 64 s. ř. s., lze jistě dovozovat, že *„Důkaz listinou se provede tak, že ji nebo její část při jednání předseda senátu přečte nebo sdělí její obsah, případně předloží účastníkům k nahlédnutí, je-li to postačující.“* Nicméně je zřejmé, že hlavním účelem provedení důkazu listinou je seznámit účastníky s jejím obsahem. To se fakticky stalo i v daném případě, neboť dopis byl předložen žalobcem a následně byl zkoumán stěžovatelem již v průběhu správního řízení.

Pochybnosti o formální správnosti dokazování dílčí skutečnosti před soudem je tak třeba vnímat rovněž z toho hlediska, zda vůbec může mít jakýkoli význam pro zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Tvrzení, obsažené v předmětném dopisu, takovou hodnotu má. V tomto smyslu ovšem nebylo předmětem kritiky stěžovatele, bez ohledu na to, jak stěžovatel nyní věcnou stránku listiny interpretuje. Formální aspekt však žádný uvedený potenciál nemá a mít ani nemůže, jestliže není předmětem pochybností, že listina byla všem účastníkům dobře známá.

Nejvyšší správní soud tedy musí konstatovat, že krajský soud neohrozil správnost svého rozhodnutí tím, že v celém katalogu pochybností o úplnosti skutkového podkladu zvažoval také význam uvedeného dopisu, a to právě z hlediska důvodu a nezbytnosti prověřit existenci kmene Al-Satihy. Odkaz stěžovatele na rozsudek zdejšího soudu č. j. 1 Azs 61/2008 – 98 je na danou věc neaplikovatelný, neboť se týká případu, kdy soud provádí dokazování (nikoli listinami ze správního spisu), aniž by nařídil jednání.

Celkově lze tedy uzavřít, že kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. v dané věci dán nebyl. Krajský soud se výkladu hmotného práva zásadně nevěnoval a ve výkladu procesního práva nepochybil, neboť jeho závěry jsou v souladu s ustálenou judikaturou zdejšího soudu. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že podmínky přijatelnosti v daném případě nejsou splněny a kasační stížnost podle § 104a s. ř. s. pro nepřijatelnost odmítl.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 3 za použití § 120 s. ř. s., dle kterého v případě, kdy byla kasační stížnost odmítnuta, nenáleží náhrada nákladů

řízení žádnému účastníkovi.

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

V Brně dne 17. července 2013

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu