ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **M. U. Z.**, zast. Mgr. et Bc. Filipem Schmidtem, advokátem, se sídlem Ovenecká 78/33, Praha 7, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 3. 2017, č. j. OAM-243/ZA-06-P16-PD4-2010-II, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu Praze ze dne 12. 1. 2018, č. j. 1 Az 41/2017 - 25,

takto:

Rozsudek Městského soudu Praze ze dne 12. 1. 2018, č. j. 1 Az 41/2017 - 25, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Rekapitulace předcházejícího řízení

[1] Rozhodnutím ze dne 27. 3. 2017, č. j. OAM-243/ZA-06-P16-PD4-2010-II, žalovaný neprodloužil doplňkovou ochranu žalobce podle § 53a odst. 4 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný uvedl, že při posuzování žádosti žalobce vycházel při hodnocení politické a bezpečnostní situace a stavu dodržování lidských práv v Kyrgyzstánu z Výroční zprávy Human Rights Watch 2016 ze dne 27. 1. 2016, z Výroční zprávy Amnesty International 2015/2016 ze dne 24. 2. 2016, z Výroční zprávy Freedom House, Svoboda ve světě - Kyrgyzstán, ze dne 11. 3. 2016, ze zprávy Ministerstva zahraničních věcí Spojených států amerických o dodržování lidských práv v roce 2015, Kyrgyzstán, ze dne 13. 4. 2016 a z informace Ministerstva zahraničních věcí ČR č. j. 103506/2016 - LPTP ze dne 3. 6. 2016. Z výše uvedených zpráv žalovaný dovodil, že žalobci již v případě návratu do Kyrgyzstánu nehrozí vysoké riziko vážné újmy, ačkoliv připustil, že Kyrgyzstán nelze považovat za zemi s vysokým stupněm demokracie a vztahy mezi Uzbeky a Kyrgyzy jsou dlouhodobě problematické. Žalovaný však v této souvislosti poukázal na konkrétní opatření, která podnikla kyrgyzská vláda, aby zabránila opakování

etnického konfliktu z roku 2010. Nadto konstatoval, že žalobce opustil Kyrgyzstán společně s matkou ještě před tím, než v zemi počátkem roku 2009 vypukly nepokoje, a nehrozí mu tak nebezpečí od konkrétních osob či státních orgánů v souvislosti s účastí na zmíněném konfliktu. Z webových stránek www.refword.org, na které žalobce odkázal, podle žalovaného nelze dovodit, že by uvedené závěry nebyly správné. K tvrzení žalobce, že by mu v případě návratu do Kyrgyzstánu hrozilo nebezpečí vážné újmy z důvodu uzbecké národnosti, žalovaný konstatoval, že se žalobce v průběhu správního řízení přihlásil ke kyrgyzské národnosti, a nebezpečí mu tak nehrozí. Nadto žalovaný uvedl, že babička i sestra žalobce jsou uzbecké národnosti a v Kyrgyzstánu žijí, aniž by utrpěly vážnou újmu. V případě návratu do Kyrgyzstánu by žalobce mohl využít rodinné a sociální zázemí příbuzných. Vzhledem k tomu, že je zdravý a práceschopný, nic by mu nebránilo získávat si obživu vlastní prací. Žalobce ovládá ruský jazyk, přičemž ruština je v Kyrgyzstánu oficiálním jazykem. Žalovaný neshledal žádné okolnosti, které by žalobci bránily integrovat se do kyrgyzské společnosti. Tvrzení, že kyrgyzská společnost má jinou mentalitu, podle žalovaného relevantním způsobem neodůvodňuje obavy z návratu. Nad rámec uvedených závěrů žalovaný upozornil, že neprodloužení doplňkové ochrany bez dalšího neznamená, že žalobce musí opustit Českou republiku, neboť může získat pobytové oprávnění prostřednictvím zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

[2] Rozsudkem ze dne 12. 1. 2018, č. j. 1 Az 41/2017 - 25, Městský soud v Praze zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného. V odůvodnění odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Azs 50/2008 - 62, a uvedl, že doplňkovou ochranu podle § 14a zákona o azylu lze udělit, jestliže se žadatel nachází mimo zemi svého původu, má odůvodněné obavy, že mu hrozí skutečné nebezpečí vážné újmy, nemůže nebo není ochoten využít ochrany státu v zemi původu a nevztahuje se na něj tzv. tvrdostní klauzule. Soud se ztotožnil se závěrem žalovaného, že žalobci po návratu do země původu nehrozí nebezpečí vážné újmy; nestabilní bezpečnostní situace v Kyrgyzstánu se podstatným způsobem změnila a kyrgyzská vláda podnikla opatření, aby se neopakovaly střety mezi národnostními etniky z roku 2010. Kyrgyzstán sice není zemí s vysokým stupněm demokracie, to však samo o sobě nepostačuje k prodloužení doplňkové ochrany. Žalobce v průběhu správního řízení uvedl, že je kyrgyzské národnosti; i kdyby však dovozoval, že je po matce uzbecké národnosti, nehrozilo by mu nebezpečí vážné újmy, neboť jeho sestra v Kyrgyzstánu získala vzdělání a vede normální život. Soud neshledal, že by žalovaný napadeným rozhodnutím porušil čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Žalobce totiž v průběhu správního řízení neprokázal, že by v Kyrgyzstánu nemohl vést soukromý život. K námitce, že je žalobce nezaopatřená osoba, soud konstatoval, že je dospělý, zdravý a je schopen zajistit si své životní potřeby vlastními silami. Vzhledem ke všem uvedeným skutečnostem soud dovodil, že se žalobce může bezpečně vrátit do země původu, popřípadě upravit svůj další pobyt na území České republiky v rámci zákona o pobytu cizinců na území České republiky.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

(dále jen „s. ř. s.“). V ní namítl, že žalovaný dostatečně nezjistil skutkový stav věci a vycházel z neaktuálních zpráv o Kyrgyzstánu, přestože již v době probíhajícího řízení mohl přihlédnout k výroční zprávě Organizace Human Rights Watch z roku 2017, výroční zprávě Amnesty International 2016/2017 atd. Ze starších zpráv, o které žalovaný opřel své rozhodnutí, i z novějších zpráv, které žalovaný opomněl, podle stěžovatele vyplývá, že situace v Kyrgyzstánu neumožňuje, aby se bezpečně vrátil. Žalovaný podle stěžovatele pracoval se zprávami účelově, v rozporu se zásadou volného hodnocení důkazů a soud se uvedenými námitkami nezabýval. Soud bez dalšího převzal tvrzení žalovaného, že stěžovatelova sestra vede v Kyrgyzstánu normální život, přestože je uzbecké národnosti, ačkoliv stěžovatel od počátku správního řízení tvrdil, že jeho sestra nemůže z důvodu své národnosti získat zaměstnání. Stejně tak soud bez dalšího přejal tvrzení žalovaného, že se stěžovatel ve správním řízení přihlásil ke kyrgyzské národnosti. Stěžovatel však ve správním řízení odpovídal na otázku, jaká je jeho státní příslušnost, nikoliv národnost. V kasační stížnosti zdůraznil, že je příslušníkem Kyrgyzstánu, a to uzbecké národnosti. Vzhledem k uvedeným skutečnostem stěžovatel namítl, že rozsudek soudu je nepřezkoumatelný. Stěžovatel konstatoval, že mu žalovaný napadeným rozhodnutím odpírá právo na rodinný a soukromý život podle čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Stěžovatel v této souvislosti shrnul, že na území České republiky pobývá společně se svojí matkou nepřetržitě již 9 let, absolvoval zde základní i střední vzdělání s maturitou a připravuje se ke studiu na vysoké škole. Na území České republiky prožil polovinu dosavadního života, a to ve věku, který byl zásadní pro formování jeho sociálních vazeb. Vyloučil, že by byl schopen opětovného začlenění do společnosti v zemi svého původu, přičemž uvedl, že neumí kyrgyzsky, ale omezeně rusky a bez známek cizího akcentu česky. V Kyrgyzstánu žije toliko stěžovatelova babička a sestra. Další sestra žije v České republice. V Kyrgyzstánu by neměl žádné zázemí, neboť babička je již stará a sestra má problémy s pracovním uplatněním z důvodu své uzbecké národnosti. Stěžovatel je sice dospělý a zdravý, nicméně zletilosti dosáhl teprve nedávno a není zaopatřený. Žalovaný i soud podle stěžovatele posoudili uvedené skutečnosti toliko formálně, aniž by se jimi zabývali podrobněji. Stěžovatel konstatoval, že se již pokoušel řešit stávající situaci prostřednictvím zákona o pobytu cizinců na území České republiky; s žádostí o povolení k trvalému pobytu však neuspěl a soud tuto skutečnost ignoroval. Vzhledem k uvedeným skutečnostem stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze i rozhodnutí žalovaného.

[4] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na předchozí vyjádření k žalobě. Nadto uvedl, že se stěžovatel v průběhu správního řízení nevyjádřil k podkladům rozhodnutí a nenavrhl jejich doplnění, ačkoliv k tomu měl příležitost. Navzdory tomu, že se stěžovatel při pohovoru přihlásil ke kyrgyzské národnosti, žalovaný posoudil jeho věc s přihlédnutím k tomu, že by mohl být i uzbecké národnosti. Vzhledem k uvedeným závěrům žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl, popřípadě odmítl pro nepřijatelnost.

III. Posouzení kasační stížnosti

[5] Po konstatování přípustnosti kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud 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. Zákonný pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, představuje typický neurčitý právní pojem. Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publ. pod č. 933/2006 Sb. NSS, kasační stížnost přesahuje vlastní zájmy stěžovatele v následujících typových případech:

- kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu;
- kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně;
- kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit tzv. 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;
- kasační stížnost je dále přijatelná, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. O zásadní pochybení se v konkrétním případě může jednat tehdy, pokud krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu; popřípadě krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.

[6] Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost je přijatelná, neboť Městský soud v Praze se dopustil zásadního pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[7] Z obsahu spisové dokumentace Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel již v žalobě brojil proti správnosti a úplnosti skutkového stavu zjištěného žalovaným. Konkrétně uvedl, že žalovaný přihlédl toliko ke zprávám, které analyzovaly situaci v Kyrgyzstánu v roce 2016, aniž by zohlednil již dostupné zprávy z roku 2017, a i ty zprávy, ze kterých vycházel, dezinterpretoval. Poukázal na Výroční zprávu organizace Human Rights Watch 2017, ze které dovodil, že „[v]*láda* [pozn. kyrgyzská] *stále neučinila žádné kroky k zaručení spravedlnosti pro oběti násilí mezi etniky z roku 2010 v jižním Kyrgyzstánu, kdy docházelo k vraždění etnických Uzbeků, tito byli oběťmi svévolného zatýkání, špatného zacházení a mučení a docházelo k ničení jejich obydlí. Zpráva dále uvádí, že beztrestnost, špatné zacházení a mučení zůstává v zemi normou. Navíc byl v prosinci 2015 neodůvodněně zakázán přístup výzkumníkovi Human Rights Watch, z čehož lze dovodit, že vláda nemá zájem na tom, aby byla monitorována situace lidských práv v zemi* [...]“. Podle Výroční zprávy Amnesty International 2016/2017 „[...] *mučení, nelidské a ponižující zacházení, nedostatek odpovědnosti za porušování lidských práv zůstává běžným jevem. Soudy s případy obvinění z mučení trvají měsíce, nebo roky. K selhání vlády efektivně vyšetřovat násilí mezi etniky v roce 2010 dodává* [pozn. výroční zpráva], *že ačkoliv k němu došlo ze strany etnických Kyrgyzů i Uzbeků, stíhání je nepoměrně cíleno na členy uzbecké komunity.* [...]“ Podle Zprávy Freedom House 2017 „[ú]*stavní komora Kyrgyzstánu schválila ústavní změny. V prosinci 2016 se konalo referendum, na jehož základě došlo k velmi široké změně ústavy. Tato zpráva poukazuje především na fakt, že podle nových pozměňovacích návrhů bude parlament rozhodovat, zda jsou mezinárodní dohody o lidských právech použitelné a platné podle vnitrostátního práva.*

Celkově došlo asi k 27 změnám, z nichž je třeba zmínit především to, že Preambule ústavy se bude podle navrhovaných změn odvolávat ke kyrgyzským nacionalistům. K ‚neochvějnému přesvědčení a pevné vůli rozvíjet kyrgyzskou státnost, chránit státní suverenitu a jednotu lidí' jsou nově přidána slova ‚a rozvíjet svůj jazyk'. Hovoří se zde o jazyku a kultuře v jednotném čísle, tudíž je na mysli kyrgyzština a kyrgyzská kultura, nikoliv uzbecký jazyk a uzbecká kultura. Čl. 41 odst. 2 uvádí ‚každý má právo požádat mezinárodní organizace zabývající se lidskými právy o ochranu v souladu s mezinárodními smlouvami.' Nově bude odstraněna druhá věta tohoto ustanovení, která zní: ‚V případě, že tyto orgány potvrdí porušování lidských práv a svobod, přijme Kyrgyzská republika opatření k jejich nápravě a/nebo náhradě škody'."

[8] Stěžovatel v žalobě uvedl, že žalovaný vycházel ze zprávy Amnesty International 2015/2016 ze dne 24. 2. 2016, namítl však, že podle této zprávy „[...] *prostor pro občanskou společnost* [pozn. v Kyrgyzstánu] *se nadále snižuje v souvislosti s rostoucí nesnášenlivostí vůči etnickým, sexuálním a jiným menšinám.* [...] *Uzbeci* [jsou] *neúměrně často vystaveni trestnímu stíhání. Kyrgyzstán odmítl doporučení OSN ke sjednání nápravy nedostatku zastoupení Uzbeků v policejních a bezpečnostních složkách k přijetí komplexní antidiskriminační legislativy. Právníci, kteří obhajují etnické Uzbeky zadržené v souvislosti s násilím, nadále čelí pronásledování v souvislosti s jejich prací.*" Stěžovatel také konstatoval, že podle Výroční zprávy Freedom House 2016 „[...] *etnické menšiny stále čelí diskriminaci v ekonomických, bezpečnostních a jiných oblastech.*" Ze zprávy Ministerstva zahraničních věcí Spojených států amerických o dodržování lidských práv v roce 2015 v Kyrgyzstánu ze dne 13. 4. 2016 stěžovatel připomenul, že „[...] *nejzásadnější zaznamenané problémy v oblasti lidských práv zahrnují porušování základních procesních záruk v rámci soudního řízení, obtěžování lokálních neziskových organizací, aktivistů a žurnalistů, útoky, hrozby a systematické policejní vydírání sexuálních a etnických menšin. Navzdory tomu, že zákon zakazuje svévolné zadržování osob, v praxi k nim dochází. Organizace pro lidská práva v provincii Osh uvedly, že se svévolná zatýkání zaměřují na etnické Uzbeky v souvislosti s jejich údajnou účastí v zakázaných náboženských organizacích. Zatčení pouze pro nedostatek osobních identifikačních dokladů byla běžná. Advokáti informovali, že kyrgyzská policie často zatýká jednotlivce na základě falešných obvinění a žádá o úplatky výměnou za jejich následné propuštění. Napětí mezi etnickými Uzbeky, kteří tvoří téměř polovinu populace oblasti jižního Oše, a etnickými Kyrgyzy ve stejné oblasti, stejně jako všude jinde v jižní části země, je i nadále problematické. Demonstrovat tato napětí lze na diskriminaci etnických Uzbeků v podnikání, v přístupu vlády k nim, stejně jako na jejich zastrašování a svévolné zatýkání* [...]."

[9] Městský soud v Praze podle Nejvyššího správního soudu nevypořádal výše uvedené žalobní námitky stěžovatele. Nevysvětlil, zda, případně, z jakého důvodu, byly stěžovatelem označené zprávy nadbytečné nebo neproveditelné; v žalobním řízení tak bez dalšího vycházel výhradně ze zpráv, které ve správním řízení nashromáždil žalovaný, aniž by se vypořádal s námitkou stěžovatele, že žalovaný nezjistil skutkový stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti podle § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. K výše citované, zcela konkrétní argumentaci, kterou stěžovatel usiloval zpochybnit skutková zjištění žalovaného o situaci v Kyrgyzstánu, soud toliko obecně konstatoval, že Kyrgyzstán není země s vysokým stupněm demokracie, což však samo nepostačuje k prodloužení doplňkové ochrany. Nadto jen doplnil, že stěžovateli nehrozí nebezpečí vážné újmy, protože se v průběhu správního řízení přihlásil ke kyrgyzské národnosti, avšak i kdyby byl po matce uzbecké národnosti, nic mu nehrozí,

neboť jeho babička a sestra vedou v Kyrgyzstánu normální život. Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že již v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, sp. zn. 2 Afs 24/2005, uvedl, že „[n]*ení-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.*“ Závěr Městského soudu v Praze, že absence vyššího stupně demokracie není důvodem k prodloužení doplňkové ochrany, ve smyslu naposledy citovaného rozsudku nelze považovat za přezkoumatelnou odpověď na žalobní námitky stěžovatele, neboť jejich podstatou není jen obava o nedostatek demokracie v Kyrgyzstánu, avšak předně konkrétně odůvodněná obava o bezpečnost. Na tom nemohou nic změnit ani závěry Městského soudu v Praze o kyrgyzské národnosti stěžovatele a životě jeho příbuzných v Kyrgyzstánu, neboť oba uvedené závěry učinil již žalovaný a byly předmětem dalších žalobních námitek, ke kterým se soud nevyjádřil. Stěžovatel konkrétně namítl, že se hlásí k uzbecké národnosti, přičemž ve správním řízení došlo k omylu, a že již ve správním řízení žalovanému sdělil, že jeho sestra v Kyrgyzstánu nevede normální život a při hledání zaměstnání je diskriminována z důvodu své uzbecké národnosti.

[10] Vzhledem k uvedeným skutečnostem Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek Městského soudu v Praze je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, aniž by tím ovšem jakkoliv předjímal, jestli žalovaný zjistil skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a jestli stěžovatel splňuje podmínky prodloužení doplňkové ochrany podle § 53a odst. 4 zákona o azylu. K těmto otázkám se musí nejprve přezkoumatelným způsobem vyjádřit Městský soud v Praze. Nejvyšší správní soud v této souvislosti toliko upozorňuje, že již v rozsudku ze dne 27. 6. 2012, č. j. 9 Azs 7/2012 - 3, dospěl k závěru, že „[o]*becně lze konstatovat, že v řízení o udělení mezinárodní ochrany stíhá žadatele břemeno tvrzení, břemeno důkazní je však již rozloženo mezi žadatele a správní orgán. S ohledem na toto sdílené břemeno je správní orgán povinen zjišťovat a zohlednit veškeré informace a důkazy jak v neprospěch, tak i ve prospěch žadatele.*“ V rozsudku ze dne 31. 7. 2008, č. j. 5 Azs 55/2008 - 71, Nejvyšší správní soud uvedl, že „[…] *při používání informací o zemích původu je nutné dodržovat následující pravidla. Informace o zemi původu musí být v maximální možné míře (1) relevantní, (2) důvěryhodné a vyvážené, (3) aktuální a ověřené z různých zdrojů, a (4) transparentní a dohledatelné* […]“.

[11] Vzhledem k nepřezkoumatelnosti rozsudku Městského soudu v Praze se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat zbylými námitkami stěžovatele.

IV. Závěr

[12] Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s větou první před středníkem § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud v Praze bude v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku a přezkoumatelným způsobem posoudí všechny žalobní námitky stěžovatele (§

110 odst. 4 s. ř. s.). V novém rozhodnutí ve věci Městský soud v Praze rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první 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 23. března 2018

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu