U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobců: **a) H. I.,** **b) A. J.,** a **c) A. I.,** proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 12. 2021, č. j. 30 Az 6/2021-54,

takto:

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

II. Žalobcům **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“); tímto rozsudkem krajský soud zrušil dvě rozhodnutí stěžovatele ze dne 13. 7. 2021, č. j. OAM-514/ZA-ZA11-ZA05-2020, a č. j. OAM-513/ZA-ZA11-ZA05-2020, jimiž stěžovatel rozhodl, že žalobci a) ani jeho manželce a nezletilé dceři – žalobkyním b) a c) – se neuděluje mezinárodní ochrana podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“).

[2] Dne 11. 8. 2020 požádal žalobce a) i jeho manželka [žalobkyně b)] o udělení mezinárodní ochrany v České republice. Důvodem obou žádostí byla především obava žalobce a) z ázerbajdžánské policie, kterou měl být napaden po účasti na protivládní demonstraci v říjnu 2019. Žalobce a) vyjádřil obavu, že jej po návratu do země původu uvězní právě z důvodu účasti na protivládních akcích ve spojení s jeho projevy na sociálních sítích. Žalobkyně b) při odchodu ze země původu následovala svého manžela; během řízení se jim narodila dcera [žalobkyně c)] a matka jejím jménem dne 2. 10. 2020 také požádala o udělení mezinárodní ochrany s tím, že důvodem jsou problémy jejího otce. Ten v průběhu řízení svá tvrzení, že byl napaden na demonstraci a zbit policisty, doložil lékařskou zprávou ze dne 24. 10. 2019 vydanou zdravotním střediskem v B., z níž vyplývá, že zde měl být pět dní hospitalizován a následně propuštěn. Podle stěžovatele se ovšem jedná o falzifikát, což vyhodnotil jako důkaz o nevěrohodnosti žalobce a) a jeho azylového příběhu. Právě říjnové události roku 2019 jsou klíčovým momentem, od něhož žalobce a)

odvozuje své problémy v zemi původu, vč. trestního stíhání – to v průběhu řízení také doložil, a sice listinou označenou jako „*rozhodnutí o vyhlášení pátrání po obviněném*“ ze dne 27. 11. 2019. S ohledem na podvrh lékařské zprávy, jakož i to, že dle stěžovatele je dokládání podvržených listin v případě ázerbájdžánských žadatelů běžná praxe, nepřikládal stěžovatel policejní listině o pátrání velkou váhu a ve vztahu k žalobci a) rozhodl o neudělení mezinárodní ochrany. Současně stěžovatel rozhodl také o neudělení mezinárodní ochrany žalobkyním b) a c).

[3] Proti uvedeným rozhodnutím stěžovatele žalobci brojili dvěma samostatnými žalobami; tyto žaloby krajský soud nejprve spojil ke společnému projednání a následně obě dvě napadená rozhodnutí zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku krajský soud konstatoval, že stěžovatel primárně zpochybnil předloženou lékařskou zprávu, avšak o svých pochybnostech nijak neinformoval žalobce a) a nedal mu možnost se v tomto ohledu jakkoli vyjádřit; žalobci a) byla dána pouze možnost seznámit se s překladem lékařské zprávy založené ve správním spisu. Pokud jde o rozhodnutí o vyhlášení pátrání, u této listiny žalobce a) ani možnost seznámit se s jejím překladem neměl a nebyl rovněž ve vztahu k ní nijak konfrontován – byť se jednalo o stěžejní podklad, z něhož stěžovatel dovozoval celkovou nevěrohodnost žadatele a jeho rodinných příslušníků. Je přitom na stěžovateli jako rozhodujícím správním orgánu, aby za situace, kdy shledá ve výpovědi žadatelů o mezinárodní ochranu určité nesrovnalosti, konfrontoval zejména je a požadoval, aby se k věci a sporným bodům svých výpovědí vyjádřili. I judikatura potvrzuje, že pokud správní orgán zjistí ve výpovědi určité nesrovnalosti, musí mít žadatel možnost tyto nesrovnalosti vysvětlit; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, č. j. 1 Azs 18/2007-55. Žalobci, zejména pak žalobce a), však tuto možnost neměli; stěžovatel je se svými závěry stran podvrhu jím předložených listin nekonfrontoval, a zatížil tak řízení vadou, pro kterou krajský soud obě napadená rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[4] V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že azylový příběh žalobce a) a ve spojitosti s ním též příběh žalobkyň b) a c) byl shledán jako nevěrohodný, neboť žalobce a) v řízení předložil podvrhy lékařské a policejní zprávy. Nevěrohodnost žadatelů/žalobců tedy stěžovatel nekonstatoval na základě nepřesností či nesrovnalostí v jejich výpovědích, jako tomu bylo v rozsudku NSS č. j. 1 Azs 18/2007-55, na který odkazoval krajský soud. Stěžovatel souhlasí s tím, že v případě rozdílů mezi výpověďmi jednotlivých žadatelů je nejprve nutné dotčené osoby s rozdíly seznámit a nechat je, aby se k věci vyjádřily. V nyní řešeném případu však stěžovatel neoznačil azylové příběhy žadatelů za nevěrohodné na základě dílčích nepřesností nebo pouhým omylem vysvětlitelných nejasností, nýbrž na základě doložených falešných zpráv, které se týkaly samé podstaty azylového příběhu žalobce a) a jeho rodiny. Dle stěžovatele by byl tedy dodatečný pohovor provedený především se žalobcem a) nadbytečný, neboť by nemohl přinést nic zásadního – vysvětlit lze dílčí nesrovnalosti, nikoli předložení nepravých dokumentů. Na základě toho stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti odmítli stěžovatelem naznačené rozlišování mezi situací, kdy tvrzené nesrovnalosti vyplývají toliko z různých tvrzení

obsažených ve výpovědi žadatele a kdy se jedná o nesrovnalosti týkající se dokládaných listin či jiných důkazů. Tvrzení stěžovatele, že dodatečný pohovor ohledně pravosti předkládaných listin by do věci nemohl vnést nic nového, je toliko subjektivním předjímáním. Stěžovatel nemůže vědět, jaké vysvětlení žadatelé přednesou. Ostatně v podaných žalobách uvedli konkrétní a pádné argumenty, jimiž popírají závěry stěžovatele jak vůči lékařské zprávě, tak policejní listině o vyhlášení pátrání. Proto žalobci navrhli, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl pro nepřijatelnost, případně ji zamítl.

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že je podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je vyžadováno pro výkon advokacie. Poté, vzhledem k tomu, že jde o kasační stížnost ve věci mezinárodní ochrany, v níž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, se Nejvyšší správní soud ve smyslu § 104a odst. 1 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. Kritérium přijatelnosti se přitom uplatní i v případech, kdy je stěžovatelem žalovaný správní orgán (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59, č. 1143/2007 Sb. NSS).

[7] Pro vlastní vymezení institutu nepřijatelnosti Nejvyšší správní soud odkazuje na své usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, 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 přijatelná v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[8] Ve světle takto vymezených kritérií Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost předestírá k rozhodnutí především otázku dokazování a věrohodnosti tvrzení žadatele o mezinárodní ochranu, vč. jím předložených dokladů. Tato otázka ovšem v daném případě podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu nezasluhuje pozornosti z důvodu ad 1) až 4) kritérií přijatelnosti. Nejedná se o otázku, která by dosud nebyla v judikatuře Nejvyššího správního soudu řešena, resp. byla řešena rozdílně či vyžadovala učinit judikaturní odklon; rovněž tak se nejedná o případ zásadního pochybení krajského soudu. Naopak, krajský soud posoudil případ žalobců zcela v souladu s konstantní judikaturou, od které neshledal Nejvyšší správní soud důvodu se odchýlit, a proto dospěl k následujícímu závěru.

[9] Kasační stížnost je nepřijatelná.

[10] Otázka věrohodnosti tvrzení žadatele o mezinárodní ochranu je z hlediska rozhodování o jejím udělení zcela zásadní. Při posuzování věrohodnosti je tedy třeba postupovat velmi uvážlivě, přestože platí, že základní rámec posouzení vytváří žadatel sám svojí výpovědí. Žadatel nese břemeno tvrzení, které je dále ve vzájemné interakci se správním orgánem rozvíjeno a doplněno i břemenem důkazním. V aplikační praxi se v tomto směru hovoří o tzv. sdíleném důkazním břemenu, neboť je rozloženo mezi žadatele a správní orgán. Prokazovat jednotlivá fakta je povinen primárně žadatel, nicméně správní orgán je povinen zajistit k dané žádosti o mezinárodní ochranu maximální možné množství důkazů, a to jak těch, které vyvracejí výpověď žadatele, tak těch, co ji podporují. K rozložení důkazního břemene mezi žadatele o mezinárodní ochranu a správní orgán, jakož i k posuzování důkazů, srov. setrvalou judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudky ze dne 27. 10. 2005, č. j. 1 Azs 214/2004-45, ze dne 21. 12. 2005, č. j. 6 Azs 235/2004-57, ze dne 25. 7. 2005, č. j. 5 Azs 116/2005-58, či ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Azs 66/2008-70, č. 1749/2009 Sb. NSS.

[11] S ohledem na specifika řízení o mezinárodní ochraně se nezřídka stává, že správní orgán je nucen rozhodovat za situace důkazní nouze, tj. tehdy, když není žadatel ani správní orgán schopen doložit či vyvrátit určitou skutečnost či tvrzení žádným přesvědčivým důkazem. V takových případech zůstává jediným důkazním prostředkem výpověď žadatele a klíčovým faktorem se stává právě posouzení celkové věrohodnosti žadatele a pravděpodobnosti, že k událostem došlo opravdu tak, jak žadatel vypověděl. V daném případě však nezůstalo pouze u výpovědi žadatele – žalobce a), který svoji žádost odůvodnil obavou z ázerbájdžánské policie ve vazbě na svoji politickou aktivitu, účast na protivládních demonstracích a s tím související napadení a následně i trestní stíhání. Žalobce a) splnil svoji základní povinnost tvrzení a v průběhu řízení dostál i důkaznímu břemenu, když předložil dokumenty, které měly prokazovat právě jeho napadení, jakož i vedení trestního stíhání vůči jeho osobě. Stěžovatel ovšem předložené dokumenty – konkrétně lékařskou zprávu ze dne 24. 10. 2019 a rozhodnutí policie o pátrání po obviněném ze dne 27. 11. 2019 – neakceptoval; posoudil je jako podvrh a na základě toho zpochybnil i věrohodnost tvrzení žalobce a) a následně též žalobkyň b) a c).

[12] Na tomto místě nemá smysl se blíže zabývat důvody, pro které stěžovatel shledal předložené dokumenty jako podvržené, pro úplnost postačí pouze poznamenat, že u lékařské zprávy stěžovatel zpochybnil logo zdravotnického zařízení, které ji mělo vystavit, dále telefonní číslo, razítko či adresu. V případě policejní listiny o pátrání pak měl stěžovatel pochyby o osobě, která ji podepsala, avšak blíže se touto listinou nezabýval s ohledem na to, že v případě ázerbájdžánských žadatelů je předkládání podvržených listin běžné. Tento paušální a ničím nepodložený závěr nemůže obstát, stejně jako to, že příběh žalobce a) je *en bloc* nevěrohodný. Jak již bylo uvedeno, úsudek o věrohodnosti žadatele je v případě řízení o udělení mezinárodní ochrany naprosto zásadní. Obecně platí, že žadatel by měl mít dostatečnou možnost vyložit svůj příběh co nejpodrobněji; měl by mít možnost osvětlit všechny důvody, které ho k podání žádosti o mezinárodní ochranu vedly, a jsou-li v jeho výpovědích či ve výpovědích, které poskytli jeho rodinní příslušníci, rozpory, je potřeba mu dát příležitost tyto rozpory vysvětlit. Tuto praxi ostatně potvrzuje i sám stěžovatel v kasační stížnosti, v níž však vychází z toho, že žadateli je nutno dát příležitost k objasnění nesrovnalostí toliko v případě, že jde o nesrovnalosti v jeho výpovědi, nikoli v předložených listinách.

[13] Naznačené rozlišování považuje Nejvyšší správní soud za zcela nepřípadné a poukazuje na to, že z relevantních ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), především z § 3 plyne jednoznačná povinnost správního orgánu/stěžovatele zjistit skutečný stav věci, jakož i odstraňovat případné pochybnosti o tom, jak se konkrétní skutkové okolnosti udály; k tomu srov. rozsudek NSS č. j. 1 Azs 18/2007-55, na který odkázal rovněž krajský soud. S jeho závěry Nejvyšší správní soud souhlasí a rozporuje-li stěžovatel přiléhavost použití právě uvedeného rozsudku na danou věc, je třeba konstatovat, že se mýlí. Není totiž podstatné, zda pochybnosti o skutkovém stavu věci vyplývají z odporujících si výpovědí žadatele (příp. jeho rodinných příslušníků) nebo z předložených listin. Pokud jsou pochybnosti o skutkovém stavu důvodné – mají jistou intenzitu i relevanci tak, jako tomu bylo v případě žalobce a), bylo povinností stěžovatele, aby se na ně zaměřil při dokazování a předestřel žalobci a) své pochybnosti stran pravosti jím předložených dokumentů.

[14] Veškeré dokumenty, které žadatel předloží jako důkaz na podporu své žádosti o mezinárodní ochranu, musí být důkladně posouzeny, a panují-li ve vztahu k nim nějaké pochybnosti, je třeba na ně zaměřit zejména pohovor s žadatelem prováděný podle § 23 zákona o azylu. Je pravdou, že v daném případě doložil žalobce a) listinné důkazy podporující jeho žádost až dodatečně – po provedení pohovoru. Ovšem stěžovateli nic nebránilo, aby poté, co pojal pochybnosti o pravosti předložených listin, provedl primárně se žalobcem a) doplňující pohovor, vedl ho právě tímto směrem a dal mu příležitost vysvětlit, jak tyto listiny získal; k tomu shodně srov. rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2004, č. j. 6 Azs 50/2003-89, nebo ze dne 25. 4. 2019, č. j. 5 Azs 207/2017-36.

[15] Z uvedené judikatury jednoznačně plyne, že rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany podle § 12 až § 14b zákona o azylu nemůže obstát, pokud správní orgán rezignuje na své základní povinnosti v řízení a neprovede řádně pohovor s žadatelem tak, aby položené otázky důsledně směřovaly ke zjištění veškerých rozhodných skutečností a k prověření hodnověrnosti žadatelova azylového příběhu.

[16] Jinak řečeno – konfrontace žalobce a) ohledně případného padělání listin byla zásadní pro řádné zjištění skutkového stavu věci, což je úkolem rozhodujícího správního orgánu; viz výše zmíněný § 3 správního řádu a v něm vyjádřená zásada materiální pravdy. Nelze akceptovat, aby správní orgán/stěžovatel na tuto svoji základní povinnost rezignoval a v návaznosti na podanou žalobu pak činnost správního orgánu nahrazoval správní soud. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu lze sice při jednání provádět dokazování; v jeho rámci může správní soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem (§ 77 odst. 2 s. ř. s.), nemůže však v tomto směru nahrazovat činnost správního orgánu a fakticky namísto něho zjišťovat základní skutkové okolnosti věci a takříkajíc v první linii testovat věrohodnost žadatele v souvislosti s jím předloženými dokumenty; k tomu přitom směřoval obsah žaloby, v níž se žalobci vymezili vůči závěrům stěžovatele a uváděli mj. to, že telefonní číslo či adresa zdravotnického zařízení odpovídá údajům na předložené lékařské zprávě.

[17] Prověření předložených dokumentů a v závislosti na tom i vyhodnocení celkové věrohodnosti výpovědi žadatele o mezinárodní ochranu náleží v první řadě rozhodujícímu

správní orgánu – tedy stěžovateli, který svým povinnostem v posuzovaném případě nedostál. Nejedná se přitom o nějaký nový judikaturní pohled, nýbrž pohled, který je judikaturou zastávaný setrvale; srov. *mutatis mutandis* nejen již zmiňovaný rozsudek NSS č. j. č. j. 1 Azs 18/2007-55, ale dále také např. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2016, č. j. 5 Azs 105/2015-56, dle něhož *„je to žalovaný, kdo má ve smyslu § 3 správního řádu povinnost zjistit skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2003, č. j. 2 Azs 27/2003-59, publikovaný pod č. 181/2004 Sb. NSS). V případě řízení o mezinárodní ochraně k tomu slouží zejména pohovor s žadatelem o udělení mezinárodní ochrany (§ 23 odst. 1 zákona o azylu). Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, pokud má správní orgán pochybnosti o hodnověrnosti výpovědi žadatele, je nutno, aby byla žadateli dána možnost vzniklé rozpory vysvětlit a odstranit (viz např. usnesení zdejšího soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 Azs 35/2009-97, nebo ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 Azs 46/2009-111).*“

[18] Přeneseno na případ žalobců to znamená, že měl-li na základě doložených listin správní orgán pochyby o věrohodnosti jejich výpovědí a vůbec celého azylového příběhu, bylo nezbytné, aby žalobce – přinejmenším pak žalobce a) adresně konfrontoval se svými pochybnostmi, dal mu možnost reagovat a případně vysvětlit, jak předložené listiny získal, resp. že nejde o falzifikáty. A tvrdí-li stěžovatel, že reakce žalobce a) by nepřinesla nic zásadního, *a priori* tím předjímá výsledek doplňujícího pohovoru a vůbec celého dokazování ještě před jeho provedením. Tento přístup při posuzování důkazů a věrohodnosti žadatele o mezinárodní ochranu je třeba striktně odmítnout a do budoucna ho zásadně změnit; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2020, č. j. 5 Azs 447/2019-30, bod [23], dle něhož se z metodického hlediska nabízí zejm. postup podle praktické příručky „*Posuzování důkazů*“, kterou vypracoval v březnu 2015 Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO – *European Asylum Support Office*; od ledna 2022 EUAA – *European Union Agency for Asylum*). Z hlediska tzv. vnitřní věrohodnosti žadatele, která v sobě zahrnuje také konzistentnost jeho tvrzení s předloženými listinami, má příručka jako vodítko čtyřfázový test, v němž zkoumá mj. i to, zda měl žadatel příležitost objasnit vzniklé rozpory nebo nesrovnalosti (v podrobnostech viz bod 2.2.1.2).

[19] Nejvyšší správní soud uzavírá, že v případě napadeného rozsudku nebylo shledáno žádné zásadní pochybení krajského soudu. Ten se svým postupem neodchyluje od citované judikatury, která je jednotná a ustálená a poskytuje dostatečnou odpověď na námitky uplatněné v kasační stížnosti. Za těchto okolností Nejvyšší správní soud neshledal žádného důvodu pro přijetí kasační stížnosti k věcnému projednání a konstatuje, že kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Nejvyšší správní soud ji proto shledal ve smyslu § 104a s. ř. s. nepřijatelnou a odmítl ji.

[20] Při rozhodování o nákladech řízení Nejvyšší správní soud vycházel z usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33, č. 4170/2021 Sb. NSS, dle něhož je odmítnutí kasační stížnosti pro její nepřijatelnost, na rozdíl od jiných případů odmítnutí kasační stížnosti, druhem zjednodušeného meritorního přezkumu napadeného rozhodnutí krajského soudu. Výrok o náhradě nákladů řízení se tedy opírá o § 60 odst. 1 (nikoli odst. 3) ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobci měli ve věci úspěch, měli by tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení o kasační stížnosti důvodně vynaložili. Nicméně ze spisu nevyplývá, že by jim jakékoli náklady vznikly – nad

rámec poštovného v souvislosti se zasláním vyjádření ke kasační stížnosti, které však neuplatnili. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žalobcům se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

P o u č e n í :

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

V Brně dne 1. listopadu 2022

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu