ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína, JUDr. Milana Kamlacha, JUDr. Petra Průchy a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **S. N.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 6. 2007, č. j. 56 Az 362/2006 - 40,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 6. 2007, č. j. 56 Az 362/2006 - 40 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností napadl žalovaný v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Brně, jímž bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 20. 11. 2006, č. j. OAM-755/VL-20-05-2006, a věc mu vrácena k dalšímu řízení. Rozhodnutím žalovaného nebyla žalobci k jeho žádosti udělena mezinárodní ochrana podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“).

Krajský soud dospěl k závěru, že napadené správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů, neboť žalovaný z podkladů o zemi původu, které si opatřil, nevytěžil všechny dostupné informace, nepřihlédl při svém rozhodnutí ke všem skutečnostem, které v řízení vyšly najevo, zejména k těm, které hovořily o omezování náboženské svobody, a neuvedl podrobně, jakými úvahami se řídil. Ve světle zjištění, které žalovaný učinil a uvedl ve svém rozhodnutí, se soudu jeví nelogickým závěr žalovaného, že žalobce měl své těžkosti nejprve řešit v zemi původu. Podle soudu je zjevné, že policie při zásazích proti žalobci prosazovala politiku státu. Přesto však žalovaný

dospěl k závěru, že žalobce měl před tímto jednáním vyhledat pomoc státních orgánů, neboť se jednalo o exces místních policistů. Shromážděné informace o Kazachstánu pak podle soudu obsahují rozporné informace a názory v nich obsažené, které hodnotí situaci v oblasti náboženské svobody, se v některých ohledech liší (zprávy agentury Forum 18). Bylo tak na žalovaném, aby se s těmito rozpornými informacemi vyrovnal a své rozhodnutí jednoznačně a srozumitelně odůvodnil.

Rozhodnutí krajského soudu napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností z důvodu vymezeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. Nesouhlasí z názorem soudu, že nepřihlédl ke všemu, co vyšlo v řízení najevo. Žalovaný vzal v úvahu všechny informace o zemi původu žalobce, byl však rovněž vázán tím, co sdělil žalobce v průběhu správního řízení ve svých výpovědích. V této souvislosti odkázal stěžovatel na rozsudek zdejšího soudu sp. zn. 5 Azs 170/2004, ve kterém podle něj Nejvyšší správní soud potvrdil, že řízení o udělení mezinárodní ochrany je ovládáno zásadou aktivity žadatele o azyl.

Postup kazašských orgánů vůči skupině obyvatel, do níž žalobce patří, nelze podle stěžovatele považovat za porušení lidského práva, jmenovitě čl. 9 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 18 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, neboť obě tato ustanovení shodně konstatují, že svoboda projevovat náboženské vyznání a přesvědčení může podléhat omezením, která jsou předepsána zákony a která jsou nezbytná v zájmu veřejné bezpečnosti, pořádku, zdraví nebo morálky nebo ochrany práva a svobod druhých. Skupina, do níž žalobce náležel, odmítala splnit zákonem upravený požadavek registrace náboženského sdružení s vysvětlením, že v případě registrace by se nepodrobovali božím zákonům, ale silovým strukturám (dle protokolu o pohovoru ze dne 4. 7. 2006). Právě tento přístup nerespektování státních struktur a snahy o nahrazení světského práva právem šarí´a, vede podle stěžovatele státní orgány Kazachstánu k důvodnému podezření o příslušnosti osob vyznávajících „čistý islám“ k organizaci Hizb ut-Tahrír, jež je teroristickou organizací zakázanou ve Střední Asii, Rusku, Německu a ve Švédsku. Dále pak je tato skupina podezřelá z napojení na Islámské hnutí Uzbekistánu, al- Kajdu či Taliban. Zájem bezpečnostních orgánů Kazachstánu o žalobce proto považuje stěžovatel za opodstatněný a oprávněný. Registrační povinnost pak podle něj není v rozporu se svobodou vyznání, pokud je zakotvena v zákoně jako nezbytná podmínka zajišťující bezpečnost státu, čímž je sledován legitimní cíl. Navíc za porušení registrační povinnosti hrozí pouze peněžitá pokuta a trest za porušení zákona tedy není zjevně nepřiměřený.

Co se týká postupu konkrétních policistů, jejichž chování směřovalo podle žalobce k získání úplatku, jedná se podle stěžovatele o korupční jednání jednotlivců s cílem dosáhnout osobního obohacení, nikoliv o nátlak motivovaný náboženským vyznáním žalobce. Činnost těchto osob proto nelze přičítat státním orgánům Kazachstánu a označit je za pronásledování ve smyslu § 2 odst. 7 zákona o azylu, neboť boj proti korupci je státní politikou Kazachstánu. Žadatel měl podle stěžovatele požádat o pomoc nadřízené státní orgány Kazachstánu.

Nad rámec výše uvedeného stěžovatel dodal, že aktivity organizací, které představují riziko pro bezpečnost obyvatel, monitoruje každý stát, včetně zemí s vysokým standardem dodržování lidských práv a svobod občanů. Výjimkou pak není ani Česká republika.

Přijatelnost kasační stížnosti spatřuje stěžovatel v tom, že postup krajského soudu v konečném důsledku znemožňuje správnímu orgánu objektivní posouzení věci a omezuje význam výpovědi žadatele, kterou konstantní judikatura považuje za hlavní pramen informací

v řízení o udělení mezinárodní ochrany. Názor krajského soudu by podle stěžovatele vedl rovněž k příliš extenzivnímu výkladu svobody vyznání náboženství či víry v kolizi s povinností státu zajistit bezpečnost obyvatel a zabránit ohrožení práv a svobod občanů. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ze správního spisu zjistil Nejvyšší správní soud tyto pro posouzení věci rozhodné skutečnosti:

Napadené správní rozhodnutí obsahuje podrobnou rekapitulaci výpovědí žalobce v žádosti o udělení mezinárodní ochrany, v pohovoru provedeném dne 4. 7. 2006 a v doplňujícím pohovoru provedeném dne 12. 10. 2006. Žalobce opustil vlast v důsledku náboženských potíží. Policisté po něm požadovali, aby se vzdal své víry s odůvodněním, že není zaregistrován. Byly u něj opakovaně provedeny domovní prohlídky, byl i fyzicky napaden poté, co chtěl zabránit požadavku příslušníků, aby si manželka sundala šátek z hlavy. Po svém posledním zadržení v květnu 2006 se rozhodl spolu se svou rodinou vycestovat ze země původu.

Pro posouzení žádosti žalobce použil žalovaný informace uvedené ve zprávě Ministerstva zahraničí Spojených států amerických o dodržování lidských práv v Kazachstánu za rok 2005, z nichž mimo jiné plyne, že zákon zaručuje v Kazachstánu svobodu vyznání a vláda tuto svobodu v praxi obecně respektovala, nicméně místní činitelé se někdy snažili omezovat vyznávání některých netradičních náboženství. Výše postavení činitelé nebo soudy často zasahovali, aby takovéto pokusy napravili. V červenci přijala vláda novelu zákona, která omezuje právní ochranu svobody vyznání. Novela jasně stanoví, že náboženské skupiny jsou povinny se zaregistrovat u státu a v jednotlivých regionech, kde mají kongregace.

Z informace OAMP ze dne 13. 10. 2005 zjistil žalovaný dále, že podle změn v zákoně o svobodě náboženství a náboženských skupin jsou zakázány aktivity všech náboženských organizací, které nejsou registrované. Odpovědné orgány podle této informace vyhlásily boj proti náboženskému extremismu jako jednu ze svých hlavních priorit.

Podle informací norské zpravodajské agentury s názvem forum 18 News Service ze dne 8. 12. 2005 panuje v Kazachstánu všeobecně názor, že pokud jde o reálnou situaci v oblasti svobody vyznání, nedošlo (přijetím nových zákonů) k žádnému závažnému zhoršení. Alexandr Kljušev, vůdce Asociace náboženských organizací v Kazachstánu, souhlasí s tím, že přijetí nových zákonů nemělo na život věřících žádný vliv. „Je pravdou, že provinční úřady příležitostně vystupovaly proti křesťanům – obvykle proti členům neregistrovaných náboženských komunit“, řekl pro Forum 18 dne 4. 12. 2005. „K těmto incidentům však docházelo i před přijetím zákona o extremismu a národní bezpečnosti.“ Nevěří, že k utiskování věřících dochází na přímý příkaz ústředních orgánů, ale spíše se „jedná o osobní iniciativu provinčních úředníků, kteří si uchovávají sovětské názory“.

Dle informací UNHCR ze dne 18. 5. 2006, č.j. OAM-569/2006, obecně k žádné perzekuci ani nátlaku nedochází, ale existuje tu stálá kontrola ze strany orgánů dbajících na dodržování zákonů vzhledem k tomu, že jsou muslimové podezřelí z členství v organizaci Hizb ut-Tahrír, která byla v Kazachstánu zapsána na seznam extremistických organizací, či v jiných zakázaných organizacích. V zásadě mohou podle tohoto dokumentu nezávislí muslimové svobodně organizovat své bohoslužby na soukromých místech, policie ale může takové místo navštívit vzhledem ke skutečnosti, že všechny náboženské komunity musejí být

podle místní legislativy zaregistrovány. Neexistují žádné informace, že by byli nezávislí muslimové vystavováni (pravidelným) domovním prohlídkám. Pokud je však osoba podezřelá z členství v Hizb ut-Tahrír, bude ji policie pravidelně navštěvovat.

Po posouzení věci dospěl žalovaný k závěru, že žadatelem vylíčené skutečnosti nelze vyhodnotit jako důvodné pro přiznání mezinárodní ochrany ve smyslu § 12 zákona o azylu. Žalovaný nepopřel, že žalobce mohl být vystaven nátlaku ze strany místních příslušníků policie, avšak vylíčené jednání policistů vůči jeho osobě není možno posoudit jako pronásledování z náboženských důvodů ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu. Z výpovědí žalobce je patrné, že policisté požadovali splnění daných podmínek o registraci všech náboženských organizací. Boj proti náboženskému terorismu vyhlásily odpovědné orgány jako jednu z hlavních priorit, neboť v zemi stále operují islámské skupiny, které jsou obecně považovány za extremistické organizace. Ani sami představitelé náboženských asociací nehodnotí vzniklou situaci v zemi po přijetí nových zákonů jako natolik závažnou, že by měla vliv na život věřících. Obecně k žádné perzekuci ani nátlaku nedochází, ale existuje tu stálá kontrola ze strany orgánů dbajících na dodržování zákonů.

Žadatel měl podle žalovaného své těžkosti nejprve řešit v zemi původu. Pokud měl osobně pocit, že místní policisté překračují své pravomoci, měl jejich excesy oznámit příslušným složkám státní moci. Z citované zprávy Ministerstva zahraničí USA vyplývá, že na postup policie je možno podat stížnost, přičemž státní orgány Kazachstánu se těmito oznámeními zabývají, jak dokazují i konkrétně zmíněná čísla případů podaných stížností, jejich prošetření a následně přijatých opatření. Z výpovědí žalobce jednoznačně vyplývá, že policisté v místě trvalého bydliště zneužívali svého služebního postavení, neboť za finanční úplatu nabídli žalobci ukončení provádění domovních prohlídek a klid. Motivem jejich jednání byly tedy skutečnosti odlišné od důvodů pro azylové řízení relevantních.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda je kasační stížnost přijatelná ve smyslu § 104a s. ř. s., tedy zda svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Vycházel přitom z precedentního usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39. Podle tohoto usnesení je podstatným přesahem vlastních zájmů stěžovatele jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit 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. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v řízení o kasačních stížnostech ve věcech azylu je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů. V zájmu stěžovatele v řízení o kasační stížnosti ve věcech azylu je pak nejenom splnit podmínky přípustnosti kasační stížnosti a svoji stížnost opřít o některý z důvodu uvedených v ust. § 103 odst. 1 s. ř. s., nýbrž také uvést, v čem spatřuje – v mezích kritérií přijatelnosti – v konkrétním případě podstatný přesah svých vlastních zájmů a z jakého důvodu by tedy měl Nejvyšší správní soud předloženou kasační stížnost věcně projednat.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost v daném případě přijatelná je, neboť krajský soud se v napadeném rozsudku odchýlil od judikatury Nejvyššího správního soudu.

Krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného *„pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nedostatku důvodů rozhodnutí, když žalovaný z podkladů o zemi původu, které si opatřil, nevytěžil všechny dostupné informace, nepřihlédl při svém rozhodnutí ke všem*

skutečnostem, které v řízení vyšly najevo, zejména k těm, které hovořily o omezování náboženské svobody a neuvedl podrobně, jakými úvahami se řídil“. Takový důvod zrušení správního rozhodnutí nemůže Nejvyšší správní soud akceptovat, neboť podsouvá pojmu nepřezkoumatelnost zcela jiný obsah, než jaký mu náleží.

Nesrozumitelnost správního rozhodnutí vykládá doktrína obecně jako případy, kdy *„nelze seznat, zda a pokud rozhodnutí zasáhlo účastníkovi do jeho práv a povinností… výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda správní orgán žádost zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat, co je zamítavý výrok a co odůvodnění… rozhodnutí, z něhož není patrné, kdo… je jeho adresátem či tím, kdo má být dotčen na právu, nevhodná formulace výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje“* (Mazanec, M., Správní soudnictví, Linde, Praha 1998, s. 198).

V souladu s touto interpretací vyložil uvedený pojem [byť ve vztahu k ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] i Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS: *„Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl… , případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán.“*

Nedostatkem důvodů pak podle doktríny *„nelze rozumět pouhé chybějící odůvodnění napadeného správního rozhodnutí, tím méně jeho dílčí nedostatky; tu jde o procesní vadu a soud takové rozhodnutí může zrušit jen tam, kde taková vada mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí… Důvodem tu mohou být jen důvody skutkové… pro nedostatek právních důvodů musí soud rozhodnutí zrušit pro nezákonnost (a nikoli pro nepřezkoumatelnost). Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, které utvářejí rozhodovací důvody; typicky tedy tam, kde správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované (zjištěné v rozporu se zákonem) a nebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.“* (cit. op., s. 199) Shodně pak výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu.

Aby bylo lze hovořit o nepřezkoumatelnosti, vyžaduje se, jak vyplývá z výše uvedeného, aby řízení před správním orgánem, resp. jeho výsledek v podobě správního rozhodnutí trpěly – obecně – velmi intenzivními vadami. Žádné z takových pochybení Nejvyšší správní soud v napadeném rozhodnutí žalovaného neshledal. Naopak, dle jeho názoru je z něj zcela zřejmé, kdo je adresátem rozhodnutí, jakým způsobem správní orgán rozhodl a jak toto rozhodnutí zasahuje do jeho práv. Výrok je zcela jednoznačný a jasně oddělen od odůvodnění. Rozhodovací důvody žalovaného pak nepochybně vyplývají ze skutečností zjištěných v průběhu správního řízení, tj. z výpovědí žalobce a z množství zpráv o situaci v Kazachstánu v oblasti dodržování lidských práv. Závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů proto považuje Nejvyšší správní soud za naprosto neopodstatněný.

Charakter vytýkaných vad *(„žalovaný nepřihlédl ke všem skutečnostem, které v řízení vyšly najevo“)* tedy v žádném případě nedosahuje intenzity vyžadované pro posouzení rozhodnutí jako nepřezkoumatelného, naopak svědčí o tom, že soud byl nepochybně schopen napadené správní rozhodnutí přezkoumat a zaujmout k jeho odůvodnění – byť kritický – postoj.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že napadené rozhodnutí žalovaného není nepřezkoumatelné. Veden zájmem na jednotnosti rozhodování krajských soudů proto posoudil kasační stížnost jako přijatelnou a přistoupil k posouzení stížních námitek. O věci uvážil Nejvyšší správní soud takto:

Stěžovatel namítá, že zákonný požadavek povinné registrace náboženských skupin v Kazachstánu je zcela legitimní, odůvodněný zájmem na ochraně bezpečnosti osob, a nelze jej proto považovat za výraz porušování lidských práv (náboženské svobody), resp. ve vztahu k žalobci za pronásledování z náboženských důvodů ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu. Tomuto požadavku se žalobce nepodřídil a byl tudíž vystaven oprávněné pozornosti státních orgánů. Pokud pak místní policisté překročili své pravomoci a žádali po žalobci úplatek, měl se podle stěžovatele obrátit na příslušné nadřízené státní orgány. V korupčním jednání policistů pak rovněž nelze spatřovat pronásledování ve smyslu ustanovení zákona o azylu, neboť bylo vedeno důvody zcela zištnými a tudíž azylově irelevantními. Tuto argumentaci považuje Nejvyšší správní soud za naprosto přiléhavou a plně se s ní ztotožňuje.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu tedy žalovaný dostatečně zjistil skutečný stav věci, plně vytěžil informace, které si opatřil jako podklad pro své rozhodnutí, a na základě takto zjištěného stavu správně aplikoval relevantní ustanovení zákona o azylu. Pokud krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil, byl tento jeho postup neodůvodněný a rozsudek tudíž trpí vadou, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud jej proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí rozhodne i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 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 (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 5. prosince 2007

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu