



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **Y. R.**, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, se sídlem v Praze 7, Nad Štolou 3, pošt. schránka 21/OAM, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 9. 2004, č. j. 36 Az 804/2003 - 62, a o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 9. 2004, č. j. 36 Az 804/2003 - 62, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 11. 8. 2003, č. j. OAM-10253/VL-20-P01-2001, rozhodl žalovaný tak, že azyl podle § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 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“), se neuděluje, a že se na žalobce nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu. Své rozhodnutí žalovaný opřel o zjištění, že důvodem žádosti o azyl žalobce byly obavy v souvislosti s tím, že se stal ateistou, a proto, že byl členem a vyvíjel politické aktivity v LDSA, resp. DOMA. Dále uvedl, že mnoho let žije v ČR a nemá již v Afghánistánu zázemí a kontakty. Důvodem podané žádosti je také legalizace pobytu na území ČR.

Žalobce napadl citované rozhodnutí včas podanou žalobou, ve které v obecné rovině poukázal na porušení řady ustanovení správního řádu. Konkrétně pak žalovanému vytkl, že při posuzování jeho strachu z pronásledování z důvodu jeho členství v Lidově demokratické straně Afghánistánu (dále jen „LDSA“) pominul informační zdroje o situaci

v Afghánistánu, které hovoří o nebezpečí pronásledování bývalých členů LDSA. V této souvislosti poukázal na informační zdroje konkretizované v rozhodnutí žalovaného, z nichž ani jeden se konkrétně nezmiňuje o pronásledování bývalých členů LDSA. Tvrdil, že nebyl seznámen se Zprávou Ministerstva zahraničních věcí České republiky tak, jak je uváděna v odůvodnění rozhodnutí. Poukazoval dále na jiné dokumenty, které potvrzují bezpečnostní rizika bývalých členů LDSA v případě návratu do Afghánistánu, a to zejména dokumenty Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (dále jen „UNHCR“) z roku 2002 a dokument vypracovaný kanceláří UNHCR Praha přímo ve vztahu k žadatelům o azyl z Afghánistánu v České republice. Podle žalobce posledně jmenovaný dokument přímo do výčtu osob, které se nacházejí v nebezpečí pronásledování, řadí členy LDSA. Tyto skutečnosti má potvrzovat i Zpráva Ministerstva vnitra Velké Británie ze dne 18. 4. 2002, dokumenty Amnesty International, dokument Dánského imigračního úřadu z března 2003. Žalobce dále zmiňuje rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 1. 2002, č. j. 6 A 780/2000 - 32, kterým soud dal za pravdu žalobci - žadateli o azyl z Afghánistánu, a to v souvislosti s pochybnostmi o úplnosti informací podanými Ministerstvem zahraničních věcí České republiky za situace, kdy Česká republika nemá v Afghánistánu zastupitelský úřad, a kdy se ukázalo, že Ministerstvo zahraničních věcí hodnotilo situaci v Afghánistánu odlišně od dokumentů UNHCR. Žalobce namítl, že Zpráva Ministerstva vnitra České republiky, ze které správní orgán vycházel, v jeho případě je popřena Zprávou Ministerstva zahraničí Spojených států, ze které žalovaný rovněž vycházel, a která hovoří o tom, že ateismus a odpadlictví od islámu se trestá smrtí, což lze považovat za pronásledování z náboženských důvodů, popřípadě za pronásledování z důvodu příslušnosti k určité sociální skupině. Žalobce jako další z důvodů, pro které má obavy z pronásledování, uvádí, že se stal ateistou, přičemž odpadlictví od islámu patří mezi nejzávažnější trestné činy a islámský zákon trestá toto odpadlictví smrtí. Vytýkal žalovanému, že v napadeném rozhodnutí nezkoumal blíže jeho tvrzení o příklonu k ateizmu, nevypořádal se s jeho tvrzením, že došel k ateizmu postupným vývojem (což nelze s ohledem na více než 18tiletý pobyt v České republice, resp. v ČSSR a členství v LDSA, straně komunistické ideologie popírající Boha, považovat za nic výjimečného), a konstatoval pouze, že toto tvrzení považuje za účelové. Žalobce proto namítl, že v jeho případě mu s ohledem na jeho členství v LDSA a příklon od islámu k ateizmu hrozí v případě návratu do Afghánistánu pronásledování tak, jak je vymezené v ustanovení § 2 odst. 5 zákona o azylu, a jsou tedy splněny podmínky pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 29. 9. 2004, č. j. 36 Az 804/2003 - 62, rozhodnutí žalovaného v rozsahu výroku o neudělení azylu podle § 12 zákona o azylu zrušil a v této části věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění krajský soud uvedl, že správnímu orgánu se jako účelové jeví tvrzení žalobce, že se stal ateistou, když v předchozích řízeních žalobce uváděl, že je islámské víry. Žalovaný se však nezabýval hodnocením toho, že s ohledem na délku pobytu žalobce v České republice, a rovněž v důsledku jeho členství v politické organizaci komunistické orientace, se žalobce mohl stát ateistou, jak tvrdil. Z odůvodnění rozhodnutí není také jasné, proč žalovaný nezohlednil Zprávu Ministerstva zahraničí Spojených států, ze které vyplývá, že odpadlictví od islámu se trestá smrtí, a vycházel pouze z informace Ministerstva zahraničních věcí České republiky, že ateisté nejsou pronásledováni. Za stavu, kdy existují dvě takto protichůdné informace, si měl správní orgán opatřit více podkladů, ze kterých by bylo možno zjistit, zda skutečně ateisté v Afghánistánu jsou ohroženi, jak to žalobce tvrdí. V návaznosti na uvedené krajský soud žalovaného vyzval, aby žalovaný doplnil dokazování v tom směru, zda je možné, že žalobce se stal ateistou, a shromáždil dále podklady k této tvrzené skutečnosti. Krajský soud dále konstatoval, že pokud se týká důvodů uplatněných žalobcem pro udělení azylu

týkající se jeho členství v politické organizaci, dále toho, že ztratil kontakt a zázemí v Afghánistánu, tak tyto důvody správní orgán podrobně hodnotil z pohledu ustanovení § 12 zákona o azylu, a v souladu se zákonem odůvodnil své rozhodnutí o neexistenci důvodu pro udělení azylu. Se závěry správního orgánu se v tomto směru soud ztotožnil a dospěl ke shodnému závěru jako žalovaný.

Proti rozsudku Krajského soudu v Brně podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost, a to z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Podle názoru stěžovatele nelze procesně oddělit výrok o neudělení azylu od výroku o překážce vycestování, resp. výroky nemohou stát samostatně, s ohledem na ustanovení § 28 zákona o azylu, které stanoví stěžovateli povinnost uvést ve správním rozhodnutí o neudělení azylu, zda se na cizince, t. j. žalobce, vztahuje překážka vycestování (§ 91 zákona o azylu). Tento názor stěžovatele je podpořen rozsudky Nejvyššího správního soudu v Brně č. j. 2 Azs 12/2003 - 76 ze dne 16. 10. 2003 a č. j. 5 Azs 33/2004 ze dne 30. 6. 2004. Podle názoru stěžovatele měl soud ve výroku rozsudku rozhodnout o celém výroku správního rozhodnutí a nikoli jen o jeho části. Stěžovatel dále nesouhlasí s tím, že by se nezabýval hodnocením, zda s ohledem na délku pobytu žalobce v ČR (cca 19 let), dále v důsledku jeho členství v politické organizaci komunistické orientace, se mohl žalobce stát ateistou, jak tvrdil, a také, že nezohlednil Zprávu Ministerstva zahraničí Spojených států, ze které vyplývá, že odpadlictví od islámu se trestá smrtí a vycházel pouze z Informace Ministerstva zahraničních věcí České republiky, že ateisté nejsou v Afghánistánu pronásledováni. Stěžovatel považuje argumentaci krajského soudu za nepodloženou, a odkazuje na rozsáhlé odůvodnění svého správního rozhodnutí, ve kterém prokazuje, že se již v pořadí třetí žádosti žalobce o azyl v ČR zabýval odpovědně a svědomitě, vyšel ze spolehlivě zjištěného stavu věci, a za tím účelem si opatřil aktuální podklady, když s ohledem na charakter azylového řízení použil zejména tvrzení žalobce a zprávy a informace o situaci v zemi původu žalobce. Po pádu Talibanu v Afghánistánu v roce 2001 se situace v zemi značně proměnila a proces stabilizace a demokratizace poměrů v zemi, jak je všeobecně známo, úspěšně pokračuje, což se dokumentuje i zprávami a informacemi vydanými v roce 2003, použitými stěžovatelem v azylovém řízení. Stěžovatel namítá, že soud nepřihlédl k vývojové rozdílnosti situací v roce 2002 a v roce 2003 v Afghánistánu, vzniklých na základě probíhajícího procesu společenských změn popisovaných za rok 2002 Zprávou MZV USA ze dne 31. 3. 2003, a novějších, již z prvního čtvrtletí 2003, podaných Informací MZV ČR č. j. 116582/2003-LP ze dne 9. 5. 2003, a místo toho přisvědčil žalobci v jeho názoru o rozpornosti těchto dvou dokumentů v otázce náboženské tolerance resp. tolerance bezvěrectví v Afghánistánu, k němuž se žalobce hlásí. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud v Brně rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 9. 2004, č. j. 36 Az 804/2003 – 62, zrušil a věc uvedenému soudu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Krajský soud v Brně výrokem I. ve věci rozhodl tak, že rozhodnutí žalovaného v rozsahu výroku o neudělení azylu podle § 12 zákona o azylu zrušil a v této části věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Postupem podle ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s. dospěl zdejší soud k závěru, že toto rozhodnutí Krajského soudu v Brně je nezákonné, neboť je stíženo vadou spočívající v tom, že citovaný soud rozhodl pouze o zrušení části rozhodnutí stěžovatele, ačkoli soudní řád správní takový postup neumožňuje.

Ustanovení § 78 odst. 1 věta první s. ř. s. předpokládá, že shledá-li krajský soud žalobu důvodnou, napadené rozhodnutí správního orgánu zruší. Ačkoli z čistě jazykového výkladu by bylo možno dovodit, že krajský soud musí vždy žalobu zamítnout jako celek, s ohledem na dispozitivní zásadu, již je řízení ve správním soudnictví ovládáno (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), lze konstatovat, že v určitých případech je možno o částech rozhodnutí rozhodnout odlišně. Ostatně soudní řád správní sám výslovně dvě takové situace upravuje. Na první z nich je pamatováno v ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s., podle kterého rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě. Druhým případem je ustanovení § 76 odst. 2 s. ř. s., podle kterého zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu, přičemž pokud se důvody nicotnosti týkají jen části rozhodnutí, soud vysloví nicotnou jen tuto část rozhodnutí, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatních částí rozhodnutí. Posledně citované ustanovení tak zakládá možnost, aby soud pouze ze své vlastní iniciativy ve věci částečně rozhodl jedním způsobem – o části rozhodnutí bude deklarováno, že je nicotná – a o zbytku způsobem jiným – rozhodnutí bude ve zbývajících částech zrušeno nebo žaloba v rozsahu napadajícím tuto zbylou část rozhodnutí bude zamítnuta. Vzhledem k tomu, že nicotnost rozhodnutí správního orgánu se ve správním soudnictví projevuje obdobně jako jeho neplatnost, lze analogicky dovodit, že i v případě rozhodování podle ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. je možno rozhodovat o částech rozhodnutí odlišně, a to při zohlednění stejných hledisek, které ospravedlňují oddělení částí rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 2 s. ř. s.

Základním předpokladem pro možnost rozdílného rozhodování o jednom rozhodnutí z hlediska formálního je skutečnost, že se skládá ze dvou či více rozhodnutí z hlediska materiálního. Rozhodnutím v materiálním smyslu je přitom třeba rozumět takový projev správního orgánu, který v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách (viz v současnosti § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu; do 31. 12. 2005 obdobně § 1 zákona č. 67/1971 Sb., o správním řízení). Rozhodnutím ve formálním smyslu je pak třeba chápat projev správního orgánu, jež splňuje formální náležitosti kladené na podobu správního rozhodnutí (v současnosti § 68 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu; do 31. 12. 2005 obdobně § 47 zákona č. 67/1971 Sb., o správním řízení).

V případě, že ve formálně jednotném rozhodnutí správního orgánu je obsaženo více materiálních rozhodnutí, je třeba provést test jejich oddělitelnosti a rozhodnout, zda tato rozhodnutí jsou vůči sobě v závislém vztahu nebo zda jsou (mohou být) na sobě zcela

nezávislá. Jinak řečeno, zda oddělením jedné části rozhodnutí od zbytku rozhodnutí (oddělení jednoho materiálního rozhodnutí od druhého, popř. ostatních materiálních rozhodnutí) se nestane rozhodnutí jako celek (rozhodnutí ve formálním smyslu) nebo zbylá část tohoto rozhodnutí nezákonnou nebo nelogickou, která sama o sobě nemůže existovat. Takový stav může mít s ohledem na různorodost řízení vedených před správními orgány nejrozumnější podobu. Například jeden výrok podmiňuje výrok druhý (výrok o porušení právní povinnosti a výrok o sankci); zrušením jednoho výroku by došlo k faktické změně rozhodnutí správního orgánu, což by ve svém důsledku znamenalo zavedení nového způsobu rozhodování soudu (zrušením omezujících podmínek při povolení nějaké činnosti by došlo k povolení činnosti bez omezení), apod.

Na základě provedené úvahy Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení napadeného rozhodnutí krajského soudu, který zrušil rozhodnutí stěžovatele pouze v rozsahu výroku o neudělení azylu podle § 12 zákona o azylu, ačkoli stěžovatel formálně jedním rozhodnutím rozhodoval o dvou otázkách, a to: 1. že azyl podle v § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona o azylu se neuděluje; 2. že se na cizince (žalobce) nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu. Stěžovatel tak učinil s odkazem na ustanovení § 28 zákona o azylu, podle kterého pokud bude rozhodnuto o neudělení nebo odnětí azylu, ministerstvo (zde stěžovatel) v rozhodnutí uvede, zda se na cizince vztahuje překážka vycestování (§ 91). Nezbytnost rozhodnutí o překážkách vycestování, jež následuje po rozhodnutí o neudělení nebo odnětí azylu, tak vyplývá přímo ze zákona o azylu. V případě, že by správní orgán poté, co rozhodl o neudělení nebo odnětí azylu, následně nerozhodl o tom, zda se na žadatele o azyl vztahuje či nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu, bylo by takové rozhodnutí nezákonné. Dané procesní souvislosti proto vylučují, aby krajský soud rozhodl pouze v rozsahu výroku týkajícího se otázky neudělení nebo odnětí azylu. Pokud by totiž zrušil výrok o neudělení či odnětí azylu a výrok o tom, zda se na žadatele o azyl vztahuje či nevztahuje překážka vycestování by zůstal pravomocným, odstranil by tímto procesní předpoklad pro rozhodnutí ve smyslu § 91 zákona o azylu; výrok, že se na cizince nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu, bez výroku o neudělení nebo odnětí azylu nemůže z právního hlediska samostatně obstát. Rozhodování podle ustanovení § 91 zákona o azylu je totiž závislé na posouzení primární otázky řízení, t. j. zda bude účastníkovi řízení azyl udělen či nikoli. Nelze tedy v rozsudku krajského soudu zrušit rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu výroku týkajícího se neudělení azylu, aniž by zároveň nebyl zrušen výrok o tom, zda se na žadatele o azyl vztahuje či nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu. Krajský soud v Brně tedy pochybil, pokud zrušil rozhodnutí stěžovatele pouze v rozsahu výroku o neudělení azylu podle § 12 zákona o azylu a ponechal nedotčen výrok o neexistenci překážky vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu, neboť pro takový postup nebyly dány zákonné předpoklady.

Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbylo, než z důvodu vady řízení před soudem, jež měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 9. 2004, č. j. 36 Az 804/2003 - 62, zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení. V případě, že v následném řízení před krajským soudem tento soud setrvá na stanovisku, že žaloba je důvodná, je třeba rozhodnutí stěžovatele zrušit v plném rozsahu, t. j. i v těch částech, které nebyly žalobou napadeny.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto v souladu s ustanovením § 110 odst. 2 s. ř. s., podle kterého zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu

a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 20. ledna 2006

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu