



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Radana Malíka, JUDr. Jaroslava Hubáčka, JUDr. Milady Tomkové a Mgr. Jana Passera v právní věci stěžovatele **Ministerstva vnitra**, se sídlem v Praze 7, Nad Štolou 3, za účasti **J. M. N. A.**, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 3. 2006 č. j. 30 Az 90/2005 - 24,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 3. 2006 č. j. 30 Az 90/2005 - 24, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 3. 3. 2006 č. j. 30 Az 90/2005 - 24 zrušil rozhodnutí stěžovatele ze dne 3. 10. 2005 č. j. OAM-372/VL-07-P07-2005, kterým bylo rozhodnuto o neudělení azylu účastníkovi řízení 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“), a současně bylo rozhodnuto, že se na něj vztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu, a to v rozsahu výroku o neudělení azylu podle § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona o azylu a v této části vrátil věc stěžovateli k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že v průběhu azylového řízení shromažďoval stěžovatel důkazy ke zjištění situace v Súdánské republice a na jejich základě dospěl k závěru, že v případě návratu účastníka do vlasti by byl ohrožen jeho život v důsledku systematické genocidy všech obyvatel negroidní rasy, respektive africké etnické příslušnosti, ze strany jednotek al-janjawid působících v Darfúru, kde účastník žil. Proti těmto závěrům neměl krajský soud námitek, protože mají oporu v provedeném dokazování. Totéž se ale podle krajského soudu nedá říct o odůvodnění závěrů týkajících se neudělení azylu. Stěžovatel pouze uvedl, že nebylo prokázáno pronásledování účastníka pro některý ze zákonem o azylu stanovených důvodů, protože neuvedl žádnou konkrétní

skutečnost, že by on měl nějaké osobní potíže s jednotkami al-janjawid. Vzápětí však stěžovatel připustil, že ze shromážděných podkladů plyne, že tyto jednotky mají na svědomí tisíce lidských životů, přičemž terčem jejich útoků se stávají nejčastěji právě osoby africké etnické příslušnosti žijící v oblasti Darfúru. Podle stěžovatele však účastník tuto diskriminaci spojoval naopak s působením vojenských oddílů kmene Kabaleů. To stěžovateli postačilo k závěru, že udělení azylu účastníkovi řízení nepřichází v úvahu. Podle krajského soudu však z výpovědi účastníka vyplynulo, že jeho vesnice se stala terčem a místem bojů jak jednotek al-janjawidů, tak jednotek Kabaleů. Nelze tedy říci, že by se jej jednání, ať už jedné či druhé strany, osobně nijak nedotklo. Vždyť v důsledku toho byl nedobrovolně odveden do výcvikového tábora a hrozilo, že by se musel zúčastnit ozbrojených bojů. Stěžovatel měl tak podstatně podrobněji a pečlivěji zkoumat míru tohoto útisku ve vztahu k účastníkovi, a to nejen ze strany al-janjawidů, ale zejména ze strany Kabaleů. Z odůvodnění napadeného správního rozhodnutí však není vůbec patrné, že by se těmito aspekty stěžovatel zabýval a není zřejmé, zda k tomuto specifiku přihlédl. Svůj závěr o neudělení azylu podle § 12 zákona o azylu pak odůvodnil velmi povrchně a nepřesvědčivě. Takřka zcela neodůvodněno pak zůstalo rozhodnutí o neudělení azylu humanitárního podle § 14 zákona o azylu. Krajský soud proto výrok rozhodnutí o neudělení azylu zrušil pro vady řízení, neboť jej považoval za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, a vrátil v tomto rozsahu věc k dalšímu řízení.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost, a to z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle názoru stěžovatele nelze procesně oddělit výrok o neudělení azylu od výroku o překážce vycestování, neboť výroky nemohou stát samostatně, a to s ohledem na ustanovení § 28 zákona o azylu. Tento názor stěžovatele je podpořen rozsudky Nejvyššího správního soudu v Brně ze dne 20. 1. 2006 č. j. 4 Azs 47/2005 - 96, ze dne 16. 10. 2003 č. j. 2 Azs 12/2003 – 76 a ze dne 30. 6. 2004 č. j. 5 Azs 33/2004 - 66. Podle názoru stěžovatele měl soud ve výroku rozhodnout o celém výroku správního rozhodnutí, nikoliv jen o jeho části. Výtku soudu, že nedostatečně objasnil konkrétní okolnosti případu účastníka řízení, označil stěžovatel za nedůvodnou. Stěžovatel případ účastníka řízení dostatečně prozkoumal a svůj závěr o neudělení azylu podle § 12, 13 a 14 zákona o azylu a o vyslovení překážky vycestování podle § 91 citovaného zákona podložil relevantními informacemi a řádně odůvodnil. Závěr krajského soudu, že odůvodnění neudělení azylu podle § 12 zákona o azylu je povrchní a nepřesvědčivé, považoval stěžovatel ve světle zjištěných skutečností za neodůvodněný a v této souvislosti odkázal na své rozhodnutí. Stejně tak stěžovatel odmítl názor soudu o neodůvodnění neudělení azylu podle § 14 zákona o azylu. Stěžovatel svůj závěr o neudělení azylu podle citovaného ustanovení dostatečně odůvodnil, přičemž odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2005 č. j. 1 Azs 241/2004 - 53. Stěžovatel rozhodl na základě dostatečně zjištěného skutečného stavu věci a rozsah dokazování byl v případě účastníka dán obsahem jeho žádosti o azyl. Správní rozhodnutí je dostatečně konkrétní a podložené a zabývá se všemi okolnostmi případu žadatele o azyl. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby napadený rozsudek byl zrušen a věc byla vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

Účastník ve vyjádření ke kasační stížnosti vyjádřil souhlas se závěrem krajského soudu, že se stěžovatel nedostatečně zabýval otázkou jeho pronásledování jak ze strany jednotek al-janjawid, tak ze strany kmene Kabaleů. Zopakoval, že již v průběhu správního řízení jasně uváděl, že jeho vesnice byla nejdříve bombardována vládními vojsky a o několik měsíců později se strhly boje mezi skupinami Kabaleů a janjawidů, jež měly přímý dopad na obyvatelstvo jeho vesnice, tedy i na něj samotného, neboť byl násilně odveden a nucen k přípravě na boj. Z tohoto důvodu zásadně nesouhlasil s tvrzením stěžovatele, že se jej týkalo

pronásledování jenom ze strany jedné z uvedených skupin, protože k ozbrojenému konfliktu došlo za součinnosti obou stran. Míra útisku afrického etnického obyvatelstva, k němuž patří, za uvedených okolností dosáhla takové intenzity, jež bezesporu naplňuje podmínky pro udělení azylu v souladu s ustanovením § 12 zákona o azylu. Stěžovatel měl posoudit jeho případ přinejmenším ve smyslu § 14 zákona o azylu, což se nestalo a krajský soud relevantně posoudil, že z důvodu tohoto opomenutí je správní rozhodnutí vadné. V této souvislosti účastník řízení uvedl, že člověk utíkající z oblasti postižené občanskou válkou si oprávněně zasluhuje udělení azylu. Rozhodnutí stěžovatele zjevně nevycházelo z dostatečně zjištěného skutečného stavu věci. Účastník vyjádřil nesouhlas i s tvrzením stěžovatele, že výroky o neudělení azylu a o překážce vycestování nemohou stát samostatně, protože podle obecných procesních principů lze napadat i jen některý z výroků rozhodnutí, případně jen část výroku rozhodnutí. Z toho vyplývá, že krajský soud mohl souhlasit s jedním výrokiem napadeného rozhodnutí a současně s dalším výrokiem téhož rozhodnutí nesouhlasit. Ustanovení § 28 zákona o azylu tento fakt jen podtrhuje tím, že výslovně stanoví, že správní orgán je při neudělení nebo odnětí azylu povinen posoudit i překážku vycestování. Z takové dikce zákona a contrario jasně vyplývá, že toliko v případě udělení azylu je otázka překážky vycestování absorbována ve výroku o udělení azylu, a tedy toliko v takovémto případě jde o výrok nesamostatný, jelikož došlo k automatickému udělení i subsidiární ochrany. V této souvislosti podotkl, že pokud by byl krajský soud povinen zrušit rozhodnutí stěžovatele i co do výroku o překážce vycestování, došlo by v daném případě k porušení obecného právního principu ochrany nabytých práv. Z výše uvedených důvodů proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

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.

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 s. ř. s. 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, 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 § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.; do 31. 12. 2005 obdobně § 1 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Rozhodnutím ve formálním smyslu je pak třeba chápat projev správního orgánu, jež splňuje formální náležitosti kladené na podobu správního rozhodnutí (viz § 68 a násl. zákona č. 500/2004 Sb.; do 31. 12. 2005 obdobně § 47 zákona č. 67/1971 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

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 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) nebo došlo-li by zrušením jednoho výroku 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 této úvahy Nejvyšší správní soud posoudil napadený rozsudek krajského soudu, který zrušil rozhodnutí stěžovatele pouze v rozsahu výroku o neudělení azylu podle § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona o azylu, ačkoli stěžovatel formálně jedním rozhodnutím rozhodoval o dvou otázkách, a to že azyl se podle § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona o azylu neuděluje a že se na cizince (účastníka řízení) vztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu. Stěžovatel tak rozhodl v souladu s ustanovením § 28 zákona o azylu, podle kterého pokud je rozhodnuto o neudělení nebo odnětí azylu, ministerstvo v rozhodnutí uvede, zda se na cizince vztahuje překážka vycestování. 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, 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 vztahuje 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, tj. zda bude účastníku 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 tedy pochybil, pokud zrušil rozhodnutí stěžovatele pouze v rozsahu výroku o neudělení azylu podle § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona o azylu a ponechal nedotčen výrok o existenci překážky vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu, neboť pro takový postup nebyly dány zákonné předpoklady.

Nejvyšší správní soud proto z důvodu vady řízení před soudem, jež měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, v souladu s ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání, a věc mu vrátil 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.

V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 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.

V Brně dne 21. září 2006

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu