



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Michala Mazance, JUDr. Jaroslava Hubáčka, JUDr. Jana Passera a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **M. S.**, zastoupeného Mgr. Bohdanou Novákovou, advokátkou se sídlem Pod Terebkou 12, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 11. 2007, čj. OAM-6558/VL-10-P07-R2-2003, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2008, čj. 4 Az 79/2007 – 52,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2008, čj. 4 Az 79/2007 - 52, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 3. 2004, čj. OAM-6558/VL-10-K04-2003, neudělil žalobci 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 ČR, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“). Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou podanou u Krajského soudu v Hradci Králové, který rozsudkem ze dne 26. 9. 2005, čj. 28 Az 53/2004 - 119, zamítl žalobu ve vztahu k výroku správního rozhodnutí, kterým žalobci nebyl udělen azyl podle § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona o azylu, a zrušil rozhodnutí žalovaného v rozsahu výroku, podle kterého se na žalobce nevztahuje překážka vycestování podle § 91 zákona o azylu. Krajský soud v tomto rozsahu zároveň vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný novým rozhodnutím, označeným v záhlaví tohoto rozsudku, neudělil žalobci mezinárodní ochranu podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona o azylu. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji zamítl rozsudkem ze dne 16. 12. 2008, čj. 4 Az 79/2007 – 52.

II.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností, z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem. Namítl, že si žalovaný v souladu s předchozím zrušujícím rozsudkem krajského soudu obstaral podklady pro rozhodnutí o splnění podmínek pro udělení doplňkové ochrany, ale tyto zprávy o zemi původu stěžovatele nepromítl do rozhodnutí. Žalovaný zmínil pouze uzavření mírové dohody v Ouagadougou v březnu 2007, ale již nezjišťoval její dodržování a promítnutí do bezpečnostní situace v zemi. Stěžovatel připomněl, že podle stanoviska UNHCR z října 2006 bylo Pobřeží slonoviny nejnebezpečnějším regionem západní Afriky a v zemi působilo 11 tisíc vojáků mezinárodních bezpečnostních sil. I nadále je zaznamenáváno porušování lidských práv, a násilné incidenty, jichž se dopouštějí rebelové i vládní vojáci. Úkolem žalovaného bylo prokázat na základě aktuálních zpráv, že stěžovateli nehrozí v případě návratu skutečné nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a zákona o azylu. Samotné konstatování, že došlo k podpisu mírové dohody mezi stranami konfliktu, nemůže představovat zjištění skutečného stavu věci ve vztahu k hrozící vážné újmě ve smyslu § 14a zákona o azylu. Žalovaný pochybil také tím, že ve vztahu k § 14a zákona o azylu přenesl v rozporu se zákonem důkazní břemeno na stěžovatele.

Stěžovatel dále namítl, že městský soud pochybil, nezabýval-li se žalobním bodem, jímž stěžovatel brojil proti porušení § 12 zákona o azylu. Byť krajský soud původním zrušovacím rozsudkem uložil žalovanému, aby se zabýval pouze otázkou překážky vycestování, nové rozhodnutí žalovaného obsahovalo i výrok o neudělení mezinárodní ochrany podle § 12 zákona o azylu. Pokud se městský soud domníval, že žalovaný měl rozhodovat pouze o § 14a zákona o azylu, bylo namístě rozhodnutí žalovaného zrušit nebo žalobu v této části odmítnout. Stěžovatel je názoru, že po novele zákona o azylu a zavedení pojmu mezinárodní ochrany nemohl žalovaný rozhodnout pouze o § 14a zákona o azylu. Městský soud měl podle stěžovatele také provést důslednější analýzu situace v zemi původu a řádně se vypořádat s možným použitím § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu.

K přijatelnosti kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že otázka samostatného přezkumu výroku týkajícího se pouze doplňkové ochrany není judikaturou dosud řešena a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v této věci je zásadní i pro další žadatele o udělení mezinárodní ochrany.

III.

Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Odkázal na správní spis, ze kterého vyplývá, že skutečnosti uváděné stěžovatelem nebylo možné podřadit pod důvody pro udělení mezinárodní ochrany a žalovaný neshledal ani podmínky pro udělení doplňkové ochrany.

IV.

Jednou z podmínek věcného přezkumu kasační stížnosti je její přijatelnost. Kasační stížnost je v souladu s § 104a s. ř. s. přijatelná, pokud svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Výkladem institutu nepřijatelnosti a demonstrativním výčtem jejích typických kritérií se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozhodnutí ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006 - 39, (č. 933/2006 Sb. NSS), na které na tomto místě pro stručnost odkazuje. Nejvyšší správní soud uzavřel, že městský soud pochybil při výkladu a aplikaci procesního práva způsobem, který se mohl dotknout hmotněprávního postavení stěžovatele. Kasační stížnost je proto přijatelná.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost je důvodná.

Zákon č. 165/2006 Sb., kterým se mění zákon o azylu, zavedl, mimo jiné, nový pojem mezinárodní ochrana. Jak vyplývá z § 1 zákona o azylu, mezinárodní ochrana může mít formu azylu nebo doplňkové ochrany. Azyl je institutem sloužícím k ochraně žadatele před pronásledováním (§ 2 odst. 8 zákona o azylu), doplňková ochrana slouží k ochraně žadatele (nesplňujícího podmínky pro udělení azylu) před vážnou újmou, jež by mu hrozila v případě navrácení do země původu (§ 14a odst. 2 zákona o azylu). V žádosti o mezinárodní ochranu žadatel zpravidla nespecifikuje, o kterou formu mezinárodní ochrany žádá, a žádost je proto třeba posuzovat z hlediska naplnění podmínek pro poskytnutí obou forem ochrany. Podá-li tedy cizinec žádost o mezinárodní ochranu, je na jejím základě správní orgán povinen posoudit, zda žadatel splňuje podmínky pro udělení azylu i zda splňuje podmínky pro udělení doplňkové ochrany. Pokud správní orgán mezinárodní ochranu neudělí, musí své rozhodnutí odůvodnit ve vztahu k institutu azylu i ve vztahu k institutu doplňkové ochrany (§ 28 odst. 2 zákona o azylu).

Institut doplňkové ochrany byl do zákona o azylu doplněn za současného zrušení úpravy tzv. překážek vycestování v § 91 téhož zákona, s účinností od 1. 9. 2006. Nejvyšší správní soud uzavřel ke vztahu obou institutů, že *„jakkoli nelze shledat úplnou shodu mezi zněním bývalého § 91 a nynějšího § 14a zákona o azylu, tak v těch částech, kde takovou shodu shledat lze, je možno i po účinnosti zákona č. 165/2006 Sb. aplikovat právní názory vyslovené Nejvyšším správním soudem ve vztahu k onomu dříve účinnému § 91 zákona o azylu“* (rozsudek ze dne 26. 7. 2007, čj. 2 Azs 30/2007 - 69, www.nssoud.cz). Podrobnější obsahové srovnání překážek vycestování a doplňkové ochrany Nejvyšší správní soud podal v rozsudku ze dne 11. 2. 2009, čj. 1 Azs 107/2008 - 78 (www.nssoud.cz), na jehož odůvodnění v této souvislosti pro stručnost odkazuje.

Změna zákonné právní úpravy, při níž došlo ke změnám v obsahu a rozsahu mezinárodní ochrany, je významná i při posuzování nyní projednávané věci. Žalovaný v dalším řízení, po částečném zrušení předchozího rozhodnutí krajským soudem, znovu posoudil žádost stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany a neshledal nejen naplnění podmínek § 14a a § 14b zákona o azylu, ale zabýval se i otázkou splnění podmínek pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu. Městský soud při

přezkumu nového rozhodnutí žalovaného konstatoval, že se podmínkami pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu již nebude zabývat, protože žádost o udělení mezinárodní ochrany podle citovaných ustanovení již byla pravomocně vyřízena.

Nejvyšší správní soud především konstatuje, že městský soud byl povinen vypořádat se s existencí důvodů pro neudělení mezinárodní ochrany podle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu. Žalovaný i v tomto rozsahu o žádosti stěžovatele rozhodl a stěžovatel i v tomto rozsahu proti rozhodnutí žalovaného brojil. Uvedl-li městský soud, že „*O této části žalobcovy žádosti ... bylo již pravomocně rozhodnuto.*“, měl z této skutečnosti dovodit odpovídající procesní závěry. Městský soud se ovšem s existencí odpovídající části rozhodnutí žalovaného vypořádal pouze tvrzením, že „*se posouzením tohoto výroku proto nezabýval.*“.

Městský soud byl v posuzované věci povinen posoudit v rozsahu žalobních námitek celé rozhodnutí žalovaného. Podle článku II. bodu 2. zákona č. 165/2006 Sb. (přechodná ustanovení) „*žádosti o udělení azylu, o nichž nebylo ministerstvem pravomocně rozhodnuto do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se považují za žádosti o udělení mezinárodní ochrany podle zákona č. 325/1999 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.*“. Podání žaloby proti rozhodnutí o neudělení azylu (ve vztahu ke znění zákona o azylu před novelou provedenou zákonem č. 165/2006 Sb.) stejně jako podání kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu mělo ze zákona odkladný účinek (§ 32 odst. 3, 5 zákona o azylu). Rozhodnutí o první kasační stížnosti stěžovatele nabylo právní moci dne 25. 9. 2006, tj. již po účinnosti citované novely zákona o azylu. Ve smyslu citovaného přechodného ustanovení bylo proto nutné považovat původní žádost stěžovatele o udělení azylu za žádost o udělení mezinárodní ochrany včetně povinnosti aplikace institutu doplňkové ochrany. Jakkoliv se přitom institut mezinárodní ochrany do značné míry kryje s původním institutem azylu, vykazuje i určité odlišnosti. Bylo-li v souladu s přechodnými ustanoveními zákona č. 165/2006 Sb. třeba považovat žádost stěžovatele za žádost o udělení mezinárodní ochrany, žalovaný ji správně znovu posoudil v celém rozsahu, protože ve světle nové úpravy ji posuzoval z částečně odlišných aspektů než v původním řízení a v souladu s logikou těchto přechodných ustanovení nebylo namístě pohlížet na věc jako na pravomocně rozhodnutou.

Městskému soudu se obecně nabízela dvě řešení. Jednak mohl, vzhledem k novele zákona o azylu, přezkoumat rozhodnutí žalovaného v celém rozsahu z hlediska souladu rozhodnutí s novou právní úpravou. Druhou možností, považoval-li městský soud rozhodnutí žalovaného v části výroku o neudělení mezinárodní ochrany formou azylu [§ 12, § 13 a § 14 zákona o azylu] za pravomocně skončené, byl přezkum rozhodnutí žalovaného pouze z hlediska splnění podmínek pro udělení doplňkové ochrany, přičemž v dalších částech pak bylo na místě rozhodnutí žalovaného zrušit, neboť se týkalo věci pravomocně skončené. Nejvyšší správní soud se, jak z odůvodnění shora vyplývá, přiklonil k prvnímu řešení.

Městský soud proto pochybil, pokud přezkoumal rozhodnutí pouze z hlediska doplňkové ochrany a nikoli celé rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud připomíná, že rozhodnutí žalovaného obsahovalo jak výrok o neudělení mezinárodní ochrany podle §

12, § 13 a § 14 zákona o azylu, tak i výrok o nesplnění podmínek pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a a § 14b zákona o azylu. Městský soud byl zároveň povinen, nezávisle na tom, ke kterému z řešení se přiklonil, vyčerpat předmět řízení vymezený napadeným rozhodnutím a žalobou. Městský soud tak neučinil a zvoleným postupem porušil § 75 odst. 2 s. ř. s. O části výroku rozhodnutí žalovaného, která byla také předmětem žalobního návrhu, totiž městský soud vůbec nerozhodl. Tím zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud v této souvislosti pouze na okraj podotýká, že tvrzení stěžovatele o důvodech pro splnění podmínek pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12 zákona o azylu, se v návaznosti na provedené správní řízení nejvíce zdůvodňuje.

Rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný především co do otázky přezkumu udělení mezinárodní ochrany formou azylu [§ 12, § 13 a § 14 zákona o azylu]. Nejvyšší správní soud proto považuje za vhodné vyjádřit se ke zbývajícím námitkám stěžovatele, které se týkají výkladu podmínek pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu.

Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud především ve vztahu k možnému oddělení výroku o doplňkové ochraně odkazuje na rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 23. 5. 2006, čj. 8 Azs 21/2006 – 164 (www.nssoud.cz), v němž rozhodl o vzájemném vztahu výroku o neudělení azylu podle § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona o azylu a výroku o nevztažení překážky vycestování podle § 91 zákona o azylu tak, že *„výrok rozhodnutí správního orgánu o tom, že na neúspěšného žadatele o udělení azylu se vztahuje nebo nevztahuje překážka vycestování (§ 28 a § 91 zákona o azylu) je podmíněn jen tím, že musí být učiněn současně s rozhodnutím o neudělení nebo odnětí azylu; jen potud jde také o výrok závislý. Soud ve správním soudnictví proto může zamítnout žalobu proti výroku o neudělení azylu a současně zrušit výrok o tom, že se na žadatele nevztahuje překážka vycestování a v této části vrátit věc k dalšímu řízení správnímu orgánu.“* Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí zdůraznil, že výrok o neudělení azylu podle § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona o azylu a výrok o nevztažení překážky vycestování podle § 91 zákona o azylu jsou samostatnými výroky, jakkoliv spolu vzájemně souvisí. Tato souvislost v určitých případech ústí ve vzájemnou podmíněnost obou výroků, neboť např. existence výroku o udělení doplňkové ochrany je vždy podmíněna negativním rozhodnutím o udělení azylu. Nejvyšší správní soud vyslovil, že neexistuje žádný racionální důvod, pro který by výrok o neudělení azylu, v případě jeho zákonnosti, musel sdílet osud nezákonného rozhodnutí o překážkách vycestování.

Judikatura Nejvyššího správního soudu, vztahující se k oddělitelnosti posouzení překážek vycestování, je po zmíněné novele zákona o azylu aplikovatelná i na vztah výroku o neudělení mezinárodní ochrany a výroku o doplňkové ochraně. Byť se může jednat z hlediska jazykové formulace o výrok jediný, obsahem a předmětem práv, o nichž je rozhodováno, se jedná o různé výroky. Výrok o neudělení mezinárodní ochrany podle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu a výrok o nesplnění podmínek pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a a § 14b zákona o azylu je proto třeba považovat za relativně samostatné výroky.

Ve vztahu k posouzení podmínek pro udělení doplňkové ochrany žalovaný ani městský soud podle stěžovatele dostatečně neprokázali, že stěžovateli v případě návratu do země nehrozí skutečné nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a zákona o azylu. Námitka není důvodná. Stěžovatel správně poukázal na povinnost žalovaného, který musí v případě neudělení mezinárodní ochrany shromáždit všechny dostupné důkazy vyvracející či zpochybňující věrohodnost výpovědi žadatele, přičemž není povinností žadatele o azyl, aby pronásledování své osoby prokazoval jinými důkazními prostředky než vlastní věrohodnou výpovědí (srov. rozsudek ze dne 21. 12. 2005, čj. 6 Azs 235/2004 - 57, a rozsudek ze dne 24. 2. 2004, čj. 6 Azs 50/2003 - 89, www.nssoud.cz). Uvedeným povinností však žalovaný může dostat pouze tehdy, je-li stěžovatelova výpověď věrohodná.

V nyní posuzované věci žalovaný ve výpovědích stěžovatele shledal značné množství zásadních rozporů, které jej vedly k pochybnostem o věrohodnosti tvrzení stěžovatele. Skutečnosti, o nichž stěžovatel tvrdil, že byly důvodem vzniku jeho obav z návratu, tak mohl žalovaný ověřit pouze rámcově. Žalovaný se v odůvodnění svého rozhodnutí řádně zabýval důvody, pro které nebylo možné stěžovateli udělit doplňkovou ochranu podle § 14a zákona o azylu. Dospěl však k závěru, stejně jako městský soud, že z podkladů týkajících se situace v zemi původu stěžovatele, nevyplývají žádné skutečnosti, na jejichž základě by stěžovateli mohlo hrozit v případě návratu nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a zákona o azylu. K rozsahu pojmu vážné újmy podle § 14a zákona o azylu a podmínkám pro existenci skutečného nebezpečí vážné újmy Nejvyšší správní soud odkazuje na např. svůj rozsudek ze dne 13. 3. 2009, čj. 5 Azs 28/2008 - 68 nebo též již výše citovaný rozsudek ze dne 11. 2. 2009, čj. 1 Azs 107/2008 - 78 (www.nssoud.cz) a uzavírá, že závěry žalovaného i městského soudu s touto judikaturou korespondují.

Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm městský soud rozhodne vázán právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku a přezkoumá rozhodnutí žalovaného i v části týkající se neudělení mezinárodní ochrany podle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Městský soud ustanovil stěžovateli advokátku Mgr. Bohdanu Novákovou. Z výroku rozhodnutí o ustanovení advokátky není bez dalšího zřejmé, že by bylo zastoupení omezeno na řízení o kasační stížnosti. V souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu lze dovodit, že toto zastoupení trvá i pro další řízení před městským soudem (srov. zejm. rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 24. 7. 2007, čj. 1 Afs 120/2006 - 117, příp. také rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 18. 12. 2008, čj. 8 Azs 16/2007 - 158, www.nssoud.cz). Městský soud proto v novém rozhodnutí rozhodne i o odměně ustanovené advokátky.

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

V Brně dne 22. července 2009

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu