

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Brigity Chrastilové a Mgr. Evy Kyselé v právní věci **žalobce: S. N.**, zastoupen JUDr. Vladimírem Henclem, advokátem, se sídlem náměstí T. G. Masaryka 19, Náchod, proti **žalovanému: Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, poštovní přihrádka 21/OAM, Praha 7, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 Az 70/2003 - 33 ze dne 20. 2. 2004,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 Az 70/2003 - 33 ze dne 20. 2. 2004 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 5. 2003, č. j. U - 1554/VL - 07 - P11 - 2000, neudělil žalobci (dále jen „stěžovatel“) azyl z důvodu, že nesplnil podmínky stanovené v § 12, 13 odst. 1 a 2, § 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“). Současně rozhodl, že na stěžovatele se nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 uvedeného zákona. V odůvodnění rozhodnutí konstatoval, že stěžovatel v průběhu správního řízení popsal opakovaná zadržení milicí na demonstracích organizovaných B. n. f. (dále jen „B.“) proti vládnoucímu režimu, nebyl však a není členem žádné politické strany, považuje se za stoupence B. Na demonstrace, kterých se pravidelně zúčastňoval, dojížděl do M. Stěžovatel byl opakovaně zadržován, byly mu udělovány pokuty, při zadrženích byl bit, naposledy byl zadržován jeden a půl měsíce a bylo mu též vyhrožováno fyzickou likvidací. Tyto stěžovatelovy aktivity neshledal žalovaný aktivitami trvalého rázu, které by se zásadním způsobem projevovaly na opoziční politické scéně Běloruska. Jeho činnost pro opozici nebyla intenzivní a nedosahovala ani takového stupně opakovanosti, aby ji bylo možno považovat za

činnost směřující k uplatňování politických práv a svobod. Z tohoto důvodu neshledal žalovaný splnění podmínek § 12 písm. a) zákona o azylu. K obavám z pronásledování z důvodu zastávání politických názorů pak žalovaný konstatoval, že v průběhu správního řízení nebylo prokázáno, že by stěžovatel jakkoli zásadním způsobem zastával veřejně své politické názory. Žalovaný rovněž přihlédl ke skutečnosti, že stěžovatel před podáním žádosti o azyl pobýval na území České republiky téměř jeden rok nelegálně, aniž by mu v podání žádosti o azyl cokoli bránilo.

V odůvodnění rozhodnutí ohledně neexistence překážky vycestování (§ 91 zákona o azylu) žalovaný uvedl, že byl při posuzování, zda je žalovaný ve vlasti ohrožen skutečnostmi zakládajícími překážky vycestování, veden stejnými úvahami a vycházel ze stejných informací, jako při posuzování naplnění podmínek pro udělení azylu.

Proti rozhodnutí podal stěžovatel žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové a napadal jeho nezákonnost a vady řízení jemu předcházejícího. Konkrétně namítal porušení jednotlivých ustanovení správního řádu určujících povinnosti správního orgánu v průběhu správního řízení a dále porušení § 12 a § 91 zákona o azylu. Stručně zopakoval důvody, proč opustil svou vlast, a dále rozvedl, že zastává názory demokratických sil v Bělorusku, opozičních akcí se zúčastnil v letech 1997 a 1998 a vyjmenoval příležitosti, při kterých se tyto akce konaly. Dále dodal, že o možnosti požádat o azyl v České republice zpočátku nevěděl. K závěrům žalovaného stěžovatel uvádí, že k naplnění pojmu pronásledování není nezbytné, aby aktivity za uplatňování politických práv a svobod byly trvalé, rovněž není podmínkou, aby se jeho činnost zásadním způsobem projevila v opoziční politice. Rovněž zpochybnil požadavek žalovaného na opakovanost svých politických aktivit. Dále uvedl, že se opodstatněně obává pronásledování pro zastávání opozičních politických názorů a odkazuje na zprávy Amnesty International a Ministerstva zahraničí USA. Žalovaný rovněž dle jeho názoru dostatečně neodůvodnil neudělení azylu z humanitárních důvodů. Proto se stěžovatel domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného a vrácení věci k dalšímu řízení.

Krajský soud v Hradci Králové zamítl žalobu rozsudkem č. j. 30 Az 70/2003 - 33 ze dne 20. 2. 2004 a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Krajský soud je přesvědčen, že žalovaný postupoval správně a v souladu s ustanovením § 12 zákona o azylu, když stěžovateli azyl neudělil, neboť důvody, které uvedl, nelze podřadit pod žádný z důvodů pro udělení azylu ve smyslu § 12 zákona o azylu, resp. žalobce sice v průběhu správního řízení uváděl důvody, které by bylo možné posuzovat jako uplatňování politických práv, zejména jeho účast na protestních akcích a následné zatýkání policií, avšak nenaplňují intenzitu pronásledování. Dále soud zdůraznil, že stěžovatel nebyl členem B. a pobýval na území České republiky v kratších obdobích již od roku 1995, tedy volně cestoval do republiky a zpět, ale o azyl zde požádal až po ročním pobytu s tvrzením, že o této možnosti nevěděl. Proto se tento jeho postup jeví krajskému soudu účelovým. Krajský soud se rovněž ztotožnil se závěry žalovaného ohledně neudělení azylu podle § 13 a § 14 zákona o azylu, neboť je shledal v souladu se zákonem. Dále konstatoval, že žalovaný postupoval v souladu s ustanovením § 91 zákona o azylu, když v případě stěžovatele neshledal existenci překážek vycestování, neboť z informací o zemi původu a z údajů uváděných stěžovatelem nelze učinit závěr, že by náležel k osobám ohroženým skutečnostmi, zakládajícími tyto překážky. Stěžovatel sice uvedl, že se účastnil protestních akcí proti režimu prezidenta L. a byl proto zatýkán policií, a však tato tvrzení nijak neprokázal.

Proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové podal stěžovatel kasační stížnost, a to z důvodu nezákonnosti rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky

soudem v předcházejícím řízení a pro vady řízení, neboť při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních pro řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost rozhodnutí, tedy z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Uvedená porušení zákona spatřuje stěžovatel předně v nesprávném právním posouzení splnění podmínek § 12 zákona o azylu, neboť z jeho výpovědí jednoznačně vyplynulo, že byl ve vlasti účasten na protivládních akcích a z tohoto důvodu zadržován policií. Stěžovatel je přesvědčen, že jeho obtíže naplňují intenzitu pronásledování ve smyslu § 12 zákona o azylu. Důvodnost svých obav z dalšího represivního postupu běloruských státních orgánů vůči jeho osobě pak dovozuje i z informace Ministerstva zahraničí USA, z níž mj. vyplývá, že policie vyvíjí nátlak na opoziční aktivisty. Dále poukazuje na skutečnost, že se nikdy netajil svými politickými názory a i v případě návratu do vlasti je rozhodnut na nich setrvat. I s ohledem na telefonáty, kterými byli a jsou v Bělorusku obtěžování stěžovatelovi rodinní příslušníci, je zřejmé, že jeho obavy z pronásledování jsou důvodné. Ke svému pobytu na území České republiky před podáním žádosti o azyl stěžovatel uvedl, že v letech 1995 - 1998 neměl ve své vlasti pro své politické přesvědčení takové potíže, ty nastaly až počátkem roku 1999, což lze doložit vývojem politické situace v Bělorusku. O možnosti požádat zde o azyl se dozvěděl až s odstupem doby. Zároveň stěžovatel uvádí, že žalovaný nezjistil přesně a úplně skutkový stav věci, zejména nezjišťoval úplně a spolehlivě úroveň dodržování lidských práv v Bělorusku, přičemž s ohledem na jím uváděné skutečnosti měla být v jeho případě shledána překážka vycestování podle § 91 zákona o azylu. Na základě výše uvedeného stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Zároveň požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti popírá její oprávněnost, neboť podle jeho názoru jak jeho rozhodnutí, tak i rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové byly vydány v souladu s právními předpisy. Odkázal zejména na vlastní výpovědi a podání stěžovatele v průběhu správního řízení. Z těchto důvodů žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s), a je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Z obsahu podání lze dovodit, že stěžovatel namítá kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s., a tedy kasační stížnost je přípustná.

Nejvyšší správní soud po zjištění, že kasační stížnost je podána včas a že je přípustná, přezkoumal napadený rozsudek včetně řízení, které mu předcházelo, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je z části důvodná.

Namítá-li stěžovatel nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem, pak Nejvyšší správní soud na základě své již konstantní rozhodovací praxe předesílá, že nesprávným posouzením právní otázky je omyl soudu při aplikaci právní normy na zjištěný skutkový stav, přitom o mylnou aplikaci právní normy jde tehdy, pokud soud na zjištěný skutkový stav použil jiný právní předpis, než který měl správně použít, nebo jinou právní normu (jiné konkrétní pravidlo) jinak správně použitého právní předpisu, než kterou měl za daného skutkového stavu správně použít, anebo aplikoval správný právní předpis (správnou právní normu), ale dopustil se nesprávnosti při výkladu. Právní otázkou, jež měla

být dle stěžovatele v řízení před Krajským soudem v Hradci Králové posouzena nesprávně, je otázka splnění podmínek přiznání azylu podle § 12 zákona o azylu a podmínek pro konstataci překážky vycestování podle § 91 zákona o azylu.

Podle § 12 písm. a) zákona o azylu se azyl cizinci udělí, bude-li prokázáno, že byl ve své vlasti pronásledován za uplatňování politických práv a svobod. Podle § 12 písm. b) zákona o azylu se azyl cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení azylu zjištěno, že cizinec má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů. Pronásledováním je ve smyslu § 2 téhož zákona třeba rozumět ohrožení života nebo svobody, jakož i opatření působící psychický nátlak nebo jiná obdobná jednání, pokud by byla prováděna, podporována či trpěna úřady v zemi stěžovatelova původu nebo pokud tato země není schopna odpovídajícím způsobem zajistit ochranu před takovým jednáním.

Stěžovatel jako důvody své žádosti o azyl ze dne 20. 4. 2000 uvedl, že se v Bělorusku zúčastnil mítinků proti režimu prezidenta L., neboť zastává názory opozičního B. n. f.. Byly to protestní akce Č. c., D. ú., D. n., D. v. s. B. r. a P. s.. Pro svou účast na těchto demonstracích byl čtyřikrát zadržen policií, v posledním případě byl odvezen za město a držen asi jeden a půl měsíce. Zároveň proti němu bylo zahájeno trestní stíhání a bylo mu vyhrožováno fyzickou likvidací.

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že krajský soud pochybil, protože nesprávně interpretoval právní normu při její aplikaci. Nelze totiž souhlasit s tvrzením, že opakovaná účast na demonstracích a následná zadržení policií nedosahují intenzity pronásledování jen proto, že stěžovatel nebyl členem opoziční politické strany a opakovaně navštěvoval Českou republiku již v minulosti. Rovněž nelze souhlasit se závěrem soudu, že žalovaný rozhodl správně, když neshledal naplnění podmínek § 12 zákona o azylu proto, že stěžovatel nezastával jakkoli zásadním způsobem veřejně své politické názory a jeho aktivity se dostatečně zásadním způsobem neprojevovaly na běloruské opoziční scéně. Jak správně stěžovatel namítal již v žalobě, nic takového není ve vztahu k naplnění pojmu pronásledování nezbytné, protože není možné od každého řadového občana, byť uvědomělého a politicky aktivního, očekávat, že jeho činnost bude zásadním způsobem ovlivňovat opoziční struktury. Členství v politické straně je jednou, nikoli, jedinou možností, jak mohou být jednotlivci účastni veřejného života a dávat najevo své politické názory. Ze samotné skutečnosti, že dotyčný nebyl členem, ale pouze sympatizantem, opoziční politické strany, tak nelze dovozovat, že neprojevil dostatečně svůj politický názor. To platí tím spíše, pokud jde o zemi, kde pouhá účast na demonstracích organizovaných opozičními stranami obvykle způsobuje perzekuci ze strany představitelů státní moci. Jedním z předpokladů naplnění pojmu pronásledování pro uplatňování politických práv a svobod proto je, aby žadatel o azyl nějaký politický názor měl, dokázal jej adekvátním způsobem prezentovat, a věrohodně popsal příkoří, kterého se mu právě z těchto důvodů dostalo. Sama o sobě nemůže naplnění pojmu pronásledování v daném případě zpochybnit ani skutečnost, že stěžovatel pobýval již dříve v České republice, protože si lze představit i případ, kdy návštěva v rozvíjejícím se demokratickém státě podpoří demokratické smýšlení stěžovatelovo a utvrdí jej v jeho politických názorech. Jelikož krajský soud stejně jako žalovaný nijak nezpochybňoval stěžovatelovu účast na opozičních akcích, a jeho zadržení policií je jeho interpretace pojmu pronásledování v daném případě nesprávná.

Podle § 91 odst. 1 zákona o azylu povinnost ukončit pobyt neúspěšného žadatele o azyl neplatí, pokud by byl cizinec nucen vycestovat do státu, kde je ohrožen jeho život

nebo svoboda z důvodu jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro politické přesvědčení, nebo do státu, kde mu hrozí nebezpečí mučení, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu anebo kde je jeho život ohrožen v důsledku válečného konfliktu, nebo do státu, který žádá o jeho vydání pro trestný čin, za který zákon tohoto státu stanoví trest smrti, anebo jestliže by to bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, nebo jestliže v zemi původu nebo v třetí zemi, ochotných přijmout nezletilou osobu bez doprovodu, není po jejím příchodu k dispozici přiměřené přijetí a péče podle potřeb jejího věku a stupně samostatnosti.

Nejvyšší správní soud shledal pochybení krajského soudu i ve vztahu k výkladu tohoto ustanovení, protože krajský soud se pouze ztotožnil s názorem žalovaného a neshledal, že by na stěžovatele bylo možné překážku vycestování vztáhnout. Žalovaný v odůvodnění, které krajský soud shledal správným, pouze uvádí, že se při posuzování překážek vycestování řídil obdobnými úvahami, jako při posuzování důvodů pro udělení azylu. Podmínky pro udělení azylu podle ustanovení § 12 zákona o azylu a překážky vycestování podle ustanovení § 91 téhož zákona je však nutno posuzovat samostatně. Udělení azylu podle ustanovení § 12 tohoto zákona je vázáno na objektivní přítomnost pronásledování jako skutečnosti definované v § 2 odst. 6 citovaného zákona nebo na odůvodněný strach z této skutečnosti, a to v obou případech v době podání žádosti o azyl, tedy zpravidla v době bezprostředně následující po odchodu ze země původu. Překážka vycestování se naopak vztahuje k objektivním hrozbám po případném návratu žadatele o azyl do země původu, tedy k částečně jiným skutečnostem nastávajícím v odlišném čase (srov. rozsudek publikovaný pod č. 260/2004 Sb. NSS).

Tyto vady důvodně vytýkal stěžovatel i v řízení před Krajským soudem v Hradci Králové. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je v této části důvodná a rozsudek podle § 110 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil.

Námitka stěžovatele, že žalovaný nezjistil přesně a úplně skutkový stav věci, zejména nezjišťoval úplně a spolehlivě úroveň dodržování lidských práv v Bělorusku, lze podřadit pod důvody kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

Nejvyšší správní soud neshledal, že by skutková zjištění, z nichž žalovaný v napadeném rozhodnutí vycházel, neměla oporu ve spisech, nebo s nimi byla v rozporu. Naopak je toho názoru, že zjištění učiněná žalovaným vycházejí zejména ze skutečností, které sdělil sám stěžovatel. Nebylo rovněž zjištěno, že by při zjišťování skutkové podstaty byl žalovaným porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem a že by tato skutečnost mohla ovlivnit zákonnost rozhodnutí, a nelze ani dovodit, že by napadené rozhodnutí žalovaného bylo nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Žalovaný musí umožnit žadateli o azyl sdělit v řízení všechny okolnosti, které považuje pro udělení azylu za významné, avšak není jeho úkolem předestírat důvody, pro které je azyl obvykle poskytován. Tímto způsobem žalovaný v případě stěžovatele postupoval, přičemž ze spisu není patrno, a stěžovatel to ani netvrdí, že by byl jakýmkoliv způsobem v průběhu řízení

o udělení azylu omezován při sdělení důvodů azylu, jež sám uplatňoval. Skutkový stav tak byl zjištěn řádně a přesně a důkazy, které si žalovaný opatřil, jsou pro posouzení daného případu dostačující. Krajskému soudu lze však i přes výše uvedené vytknout pochybení při posuzování dostatečnosti dokazování, neboť konstatoval, že žalobce sice uvedl, že se zúčastnil protestních akcí proti režimu prezidenta L. a byl proto zatýkán policií, avšak tato tvrzení nijak neprokázal. V řízení o udělení azylu musí správní orgán často rozhodovat v důkazní nouzi. Za této situace je nutné zohlednit i charakter země původu žadatele o azyl, způsob výkonu státní moci v ní, možnost uplatňování politických práv a další okolnosti, které mají vliv na naplnění důvodů pro udělení azylu. Je-li například o zemi původu žadatele známo (viz. Zpráva o dodržování lidských práv za rok 2001 a 2002 vydaná Úřadem pro demokracii, lidská práva a práci Ministerstva zahraničí Spojených států), že stav dodržování lidských práv vykazuje značné nedostatky, že občanům je upíráno právo na změnu vlády, že při protirežimních demonstracích dochází k nezákonnému zadržování a zatýkání občanů bezpečnostními složkami KGB a Ministerstva vnitra, a to bez možnosti kontroly civilními orgány státu, k nevyšetřenému mizení osob atd.:, pak tyto skutečnosti musí správní orgán zohlednit v situaci důkazní nouze, a to ve prospěch žadatele o azyl. Naopak, je-li země původu žadatele o azyl právním státem s demokratickým režimem, je na žadateli o azyl, aby věrohodně doložil, že je skutečně pronásledován. Není povinností žadatele o azyl, aby pronásledování své osoby prokazoval jinými důkazními prostředky než vlastní věrohodnou výpovědí. Je naopak povinností správního orgánu, aby v pochybnostech shromáždil všechny dostupné důkazy, které věrohodnost výpovědí žadatele o azyl vyvracejí či zpochybňují. To však žalovaný v daném případě nečinil. Nejvyšší správní soud důvody tvrzené ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. v posuzované věci neshledal.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že v projednávané věci byl naplněn stížní bod obsažený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Krajský soud v Hradci Králové proto v dalším řízení provede znovu právní kvalifikaci, přičemž je vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V dalším řízení je třeba, aby krajský soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí žalovaného a zavázal ho k tomu, aby na základě zjištěného skutkového stavu provedl správnou aplikaci právní normy a své rozhodnutí po zohlednění výše uvedeného přesvědčivě odůvodnil.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto v souladu s § 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 řízení i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 21. prosince 2005

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu