



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a Mgr. Jana Passera v právní věci žalobce **A. Ch.**, zastoupeného Mgr. Janou Hladíkovou, advokátkou se sídlem Pardubice, tř. 17. listopadu 623, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 10. 2002, č. j. OAM-716/CU-06-P11-2001, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 21. 5. 2004, č. j. 52 Az 146/2003 - 38,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 21. 5. 2004, č. j. 52 Az 146/2003 - 38, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 16. 10. 2002, č. j. OAM-716/CU-06-P11-2001, žalovaný 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 České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu). Současně rozhodl tak, že se na žalobce nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu.

V žalobě proti rozhodnutí žalovaného žalobce citoval řadu ustanovení zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, účinného do 31. 12. 2005 (dále jen správní řád), která správní orgán v řízení porušil, neboť zejména nezjistil přesně a úplně skutečný stav věci a provedené důkazy hodnotil nesprávně a bez jejich vzájemné souvislosti. Dodal, že jeho kauza je politická, nijak nesouvisí s ekonomickou či kriminální situací. Jeho matku

v Bělorusku, kde vládne stalinský režim, pravidelně navštěvuje policie a zajímají se o žalobce. Je zřejmé, že po návratu by byl zatčen a uvězněn. V České republice přitom pobývá již šest let, naučil se česky a založil rodinu s Češkou. Z uvedených důvodů navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

K výzvě krajského soudu ze dne 19. 3. 2003 žalobce podáním ze dne 4. 4. 2003 doplnil žalobu tak, že poukázal na žalovaným porušená ustanovení správního řádu a trval na tom, že splnil zákonné podmínky pro udělení azylu dle § 12 zákona o azylu, resp. pro vzažení překážky vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu. Ke skutkovým důvodům odkázal na spisový materiál žalovaného.

Spolu s podáním ze dne 5. 6. 2003 žalobce soudu předložil kopii a překlad výpisu z rozhodnutí Lidového soudu republiky, který dle jeho názoru prokazuje pravdivost jeho tvrzení o působení v Běloruské národní frontě, pronásledování ze strany státních orgánů a zákazu podnikatelské činnosti jako formě postihu.

V podání ze dne 4. 8. 2003 žalobce uvedl, že Lukašenkova vláda způsobila finanční problémy jeho firmy. Na podzim 1998 se pak žalobce účastnil velkých demonstrací v Minsku organizovaných Běloruskou národní frontou. Před samotnou demonstrací však byla jeho skupina obklíčena policií, čtyři osoby včetně žalobce byly zatčeny, ostatní byli vyhoštěni za hranice M. Žalobce byl poté tři dny bez obvinění zadržen. Společně s kolegy byl propuštěn policejním komisařem A. Z. po zaplacení kauce 400 US dolarů a po podepsání listiny, že neopustí Bělorusko. Hned 23. 10. 1998 však žalobce odcestoval do České republiky. Dodal, že složka o jeho obvinění se nachází u tajné policie, výpis z rozhodnutí soudu, který doložil soudu, proto nemohl jako důkaz předložit již dříve. Jeho matce, která je stále tajnou policií navštěvována, se však přes známého tento výpis podařilo získat. Dále žalobce z Běloruska dostal informaci, že komisař Z. byl za propuštění žalobce odsouzen k trestu odnětí svobody na sedm let.

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozsudkem ze dne 21. 5. 2004 žalobu zamítl. V odůvodnění konstatoval, že skutkový stav byl žalovaným zjištěn dostatečně. Žalobce ve správním řízení neuvedl věrohodné skutečnosti, které by nasvědčovaly tomu, že je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, ani skutečnosti, které by svou intenzitou odůvodňovaly strach z pronásledování z azylově relevantních důvodů. Výpověď žalobce byla ve svém souhrnu krajně nepravděpodobná. Obsahovala pouze obecná tvrzení o problémech s KGB a pronásledování kvůli jeho účasti na demonstracích proti prezidentovi L. Žalobce navíc svou výpověď ničím nedoložil. Po správním orgánu přitom s poukazem na § 32 odst. 1 správního řádu nelze požadovat, aby si sám zajistil podklady o chování žalobce v Bělorusku. Žalobcovy tvrzení z protokolu o jeho aktivním členství v opoziční straně BNF pak jsou v rozporu s údaji uvedenými v jeho žádosti o azyl. Stejně tak listina zasláná žalobcem soudu dne 9. 6. 2003 a označená jako „výpis z rozhodnutí“ je nepřesvědčivá, její obsah je zmatený, bez základních věrohodných údajů. Ve spise je dostatek podkladů k jednoznačnému závěru, že žalobce žádostí o azyl usiloval o legalizaci pobytu v České republice. Tuto skutečnost však nelze podřadit pod žádný z důvodů pro udělení azylu. Krajský soud rozhodl na základě žalobcovy žádosti o udělení azylu, jeho výpovědi při pohovoru a informací ze Zprávy o dodržování lidských práv v Bělorusku, a uzavřel, že všechny výroky napadeného rozhodnutí jsou zákonné.

Proti zamítavému rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též stěžovatel) včas kasační stížnost. Uvedl, že soud nesprávně posoudil právní otázky ohledně zákonnosti výroku rozhodnutí žalovaného o neudělení azylu, jakož i výroku o nevztažení překážky vycestování. Žalobce byl ve vlasti pronásledován za uplatňování politických práv a svobod. Při vycestování do Běloruska by byl v důsledku jeho politického přesvědčení ohrožen jeho život a svoboda, velmi reálně by mu hrozilo nebezpečí mučení, nelidského a ponižující zacházení. Soudem shledané rozpory mezi tvrzeními žalobce a zjištěními žalovaného nemají oporu ve spisovém materiálu. Dále poukázal na skutečnost, že již několik let žije se svou družkou K. Š., s níž má syna D. Š. V České republice se však nemůže oženit, neboť běloruské úřady mu neposkytly potřebné doklady. Tuto okolnost, pro kterou by měl být žalobci udělen azyl podle § 14 zákona o azylu, však soud v napadeném rozsudku nijak nehodnotil. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce též požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. O této žádosti Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval, neboť rozhodl přímo ve věci samé.

Žalovaný ve svém vyjádření navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Kasační stížnost je důvodná.

Žalobce namítl nesprávně zjištěný skutkový stav a z toho vyplývající nesprávné posouzení podmínek pro udělení azylu a pro vztažení překážky vycestování.

Předpokladem pro správné zjištění skutkového stavu je nejen shromáždění dostatečného množství důkazů, ale též jejich řádné zhodnocení. Důkazy přitom musí být hodnoceny volně, nikoliv svévolně; v rámci jejich hodnocení je tak nutno přihlížet nejen k těm svědčícím v neprospěch účastníka řízení, ale i k těm, které jsou v jeho prospěch.

Žalovaný v rozhodnutí označil výpověď žalobce jako „značně nevěrohodnou“. Tento závěr však přesvědčivě neodůvodnil.

Zabýval se tak především formální stránkou členství žalobce v opoziční politické straně BNF a na pozadí otázky existence členské legitimace členů strany přehlédl, že v rámci pohovoru žalobce poměrně velmi podrobně popsal své aktivity pro BNF. Porovnání žalobcových tvrzení s objektivními informacemi např. o postavení této strany v tamním politickém systému, obsahu jejího politického programu, otázky, zda tato strana, resp. její faktická činnost, již nezanikla, zda jde o opoziční stranu státními orgány povolenou a tolerovanou, o postavení a činnosti jejích funkcionářů a členů a o případné perzekuce těchto osob ze strany státní moci v daném nedemokratickém režimu, však v rozhodnutí žalovaného chybí. K otázce skutečnosti politických názorů žalobce, které mohl demonstrovat např. na znalosti politického programu dotčené strany, a to zejména tehdy, označil-li se v pohovoru sám za „propagátora“, který se jen v předvolebním období zúčastnil několika desítek mítinků této strany, na nichž dokonce měl i řeč, pak žalovaný ani nevedl pohovor.

Nutno připomenout, že členství v politické straně je jednou, nikoli, jedinou možností, jak mohou být jednotlivci účastni veřejného života a dávat najevo své politické názory. I pouhý sympatizant opoziční politické strany může projevit 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 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. Odmítnutí podstatné části žalobcových tvrzení o jeho politické činnosti na základě rozporu o otázce jeho formálního členství v politické straně (resp. o otázce existence členské legitimace) je tak v uvedených souvislostech závěrem paušálním, neodpovídajícím povinnosti řádného a dostatečného zjištění skutkového stavu.

Stejně tak kasační soud shledal nedostatečným, pokud žalovaný svůj závěr o nevěrohodnosti žalobcovy výpovědi v části týkající se průběhu demonstrace konané v říjnu 1998, jíž se žalobce účastnil a během níž byl zadržen, způsobu a trvání jeho zadržení a následného propuštění, opřel poněkud zkratkovitě pouze o žalobcovo tvrzení, že nebyl obviněn, když dle informací žalovaného by měli být lidé při propouštění obviňováni.

Dále žalovaný poukázal na skutečnost, že hodnověrným způsobem nebyla prokázána souvislost mezi jeho politickými názory a ekonomickými potížemi jeho podniku, nebylo tedy objasněno, že by za těmito potížemi stála „Lukašenkova klika“. Krajský soud pak v rozsudku uvedl, že žalobce svá tvrzení ničím věrohodně nedoložil. K tomu je nutno připomenout, že v řízení o udělení azylu musí správní orgán často rozhodovat v důkazní nouzi. Za této situace je však 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 zprávy Ministerstva zahraničí USA o stavu dodržování lidských práv v Bělorusku za roky 1998 až 2001), 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 výpovědi žadatele o azyl vyvracejí či zpochybňují. To však žalovaný v daném případě neučinil. Podle přílohy k protokolu o pohovoru ze dne 4. 7. 2002 shromáždil sice žalovaný pro posouzení skutkového stavu vedle žádosti o udělení azylu a předmětného protokolu o pohovoru řadu podkladových materiálů (a to zprávy Ministerstva zahraničí USA o situaci v dodržování lidských práv v Bělorusku v letech 1999 – 2001 a o svobodě vyznání v Bělorusku, informace Ministerstva zahraničních věcí České republiky k zadržování účastníků demonstrací, k pronásledování státními orgány a k průběhu demonstrací v letech 1998 a 1999, informace Společnosti Člověk v tísni, a databanku ČTK), jak však plyne z odůvodnění napadeného rozhodnutí, při posouzení skutkového stavu vycházel pouze ze Zprávy Ministerstva zahraničí USA o stavu dodržování lidských práv v Bělorusku za rok 2001, z aktuálních informací ohledně situace v Bělorusku z databáze ČTK, a dále z některých skutečností, jež mu byly známy z jeho předchozí činnosti (existence členských legitimací BNF).

Přitom pokud žalovaný uzavřel, že žalobcova výpověď je značně nevěrohodná, bylo namístě, aby poněkud podrobněji, tedy způsobem nevyvolávajícím pochybnosti, a s konkrétními odkazy na jednotlivé zdroje informací prokázal rozpory tvrzení žalobce

s objektivní realitou. Z tohoto hlediska je odůvodnění rozhodnutí žalovaného nedostatečné. S ohledem na rozsah a konkrétnost jednotlivých tvrzení žalobce nelze ani ze souhrnu kusých úvah žalovaného při hodnocení důkazů bez dalšího souhlasit se závěrem o nevěrohodnosti výpovědi žalobce.

Jestliže pak krajský soud závěry žalovaného přejal s tím, že tvrzení žalobce jsou ve svém souhrnu krajně nepravděpodobná, nutno konstatovat, že taktéž pochybil. S ohledem na výše uvedená specifika zjišťování skutkového stavu v azylovém řízení kasační soud dále shledal nesprávným názor krajského soudu, že po správním orgánu nelze s poukazem na § 32 odst. 1 správního řádu požadovat, aby si sám zajistil podklady o chování žadatele o azyl v Bělorusku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, č. j. 6 Azs 235/2004 - 57, www.nssoud.cz).

V nedostatečném zhodnocení důkazů žalovaným shledal Nejvyšší správní soud vadu řízení spočívající v tom, že při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušit [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

V uvedených souvislostech se pak Nejvyšší správní soud neztotožnil s důvody, pro které krajský soud neprovedl důkaz navržený žalobcem v podání ze dne 5. 6. 2003, tedy důkaz listinou označenou jako „výpis z rozhodnutí“ (ač tak sice žalobce neučinil výslovně, je z obsahu předmětného podání jednoznačně patrné, že se předložením kopie a překladu výpisu z rozhodnutí Lidového soudu republiky domáhal jeho provedení coby důkazu). Soud konstatoval, že *„obsah listiny je zmatený, bez základních věrohodných údajů, které by mohly podpořit tvrzení žalobce, uváděná v protokolu ze dne 4. 7. 2002“*. Důvodem k tomu, aby soud odmítl provést navržený důkaz, však nemůže být jeho nevěrohodnost. Závěr o věrohodnosti důkazu je již součástí jeho hodnocení, přičemž nelze hodnotit důkaz, který soud neprovedl (srov. č. 40/2003 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek). Jak vyplývá například z rozsudku Nejvyššího správního soudu publikovaného pod č. 687/2005 Sb. NSS, *„jestliže krajský soud provádí dokazování (§ 77 odst. 1 s. ř. s.), je povinen nařít jednání, a to i tehdy, pokud účastníci řízení souhlasili s rozhodnutím o věci samé bez nařízení jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Provedl-li krajský soud dokazování...“*, byť pouze listinnými důkazy, *„...bez nařízení jednání, trpí jeho rozhodnutí jinou vadou řízení před soudem, jež mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí, a je důvodem pro zrušení tohoto rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“*. I kdyby tedy krajský soud navržený důkaz provedl, bylo jeho povinností tak učinit při jednání; takový postup vyplývající ze zásady přímosti lze ostatně dovodit i prostým gramatickým výkladem § 77 odst. 1 s. ř. s.

Nutno dodat, že nelze souhlasit ani s tvrzením soudu, že by obsah uvedené listiny nemohl *„podpořit tvrzení žalobce, uváděná v protokolu ze dne 4. 7. 2002“*. Již z jejího předběžného prozkoumání je totiž zřejmé, že by mohla mít pro zjištění skutkového stavu ve spojení s případným dalším dokazováním podstatný význam. Ostatně sám žalobce ve zmiňovaném podání uvedl, že tato listina prokazuje pravdivost jeho tvrzení o působení v Běloruské národní frontě, pronásledování ze strany státních orgánů a zákazu podnikatelské činnosti jako formě postihu.

Uvedená listina mohla mít jako důkazní prostředek význam nejen při posouzení podmínek pro udělení azylu dle § 12 zákona o azylu, ale též v otázce případného vztažení překážek vycestování. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že podmínky pro udělení azylu

podle § 12 zákona o azylu a pro vztažení překážek vycestování podle § 91 téhož zákona je nutno posuzovat samostatně [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2003, č. j. 5 Azs 7/2003 - 60 (www.nssoud.cz)]. Udělení azylu podle § 12 zákona o azylu 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 typicky k objektivním hrozbám po případném návratu žadatele o azyl do země původu, tedy k částečně jiným skutečnostem nastávajícím ve zcela odlišném čase (srov. č. 260/2004 Sb. NSS).

Zásada volného hodnocení důkazů neznamená, že by soud ve svém rozhodování měl na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli nebo o které z provedených důkazů své skutkové závěry opře a které opomene. Neakceptování návrhu na provedení důkazů lze odůvodnit pouze argumentem, podle něhož tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení, resp. je pro posouzení věci samé nerozhodná či právně nevýznamná. Dalším je argument, dle kterého důkaz nedisponuje vypovídací potencí. Odmítnutí provedení důkazu může být konečně zdůvodněno jeho nadbytečností, a to tehdy, byla-li již skutečnost, která má být dokazována v dosavadním řízení bez důvodných pochybností postavena najisto. Je zřejmé, že v daném případě nebyla žádná z těchto skutečností dána.

Ustanovení § 77 s. ř. s. zakládá právo soudu dokazováním nejen ujasnit nebo upřesnit, jaký byl skutkový stav, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, ale také právo soudu důkazy provedenými a hodnocenými nad rámec zjistit nový či jiný skutkový stav, jako podklad pro rozhodování soudu v rámci tzv. plné jurisdikce, na které je správní soudnictví v České republice od 1. 1. 2003 založeno (soud tak nalézá nejen v otázkách zákonnosti správního rozhodnutí, nýbrž i co do stavu skutkového) a porovnat jej s užitou právní kvalifikací, kdy soud není vázán ani důkazními návrhy a může provést i další důkazy k úplnému přezkoumání i co do stavu skutkového.

V případech, kdy soud opakuje důkazy, které byly již uplatněné v předchozím řízení, tyto důkazy zhodnotí a vyjádří úvahu o správnosti či nesprávnosti hodnocení důkazů správním orgánem. Doplnuje-li soud dokazování, tzn. provádí důkazy nové, v předchozím řízení neprovedené, musí dbát především toho, aby jím prováděné důkazy směřovaly ke skutkovému stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu. Soud rovněž musí zvažovat rozsah doplňování dokazování, aby svou činností nenahrazoval činnost správního orgánu.

I z rozhodovací činnosti Ústavního soudu (viz např. náleží sp. zn. I. ÚS 533/98, Sb. n. u. US, svazek č. 18, str. 197) lze v tomto ohledu dovodit, že v řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů je pro soud rozhodující skutkový stav, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu, avšak soud může provést i další dokazování, aby postavil najisto, zda skutkový stav zjištěný správním orgánem odpovídá skutečnosti či nikoliv.

Nutno dodat, že zásadou koncentrace (§ 71 odst. 2 ve spojení s § 72 odst. 1 s. ř. s.) je v řízení před správními soudy omezeno pouze rozšiřování žaloby o další žalobní body, v žádném případě se však tato zásada nevztahuje na možnost účastníků řízení navrhnout provedení důkazů.

Neprovedením žalobcem navrženého důkazu tak krajský soud dále zatížil řízení o žalobě vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 109 odst. 3, § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Pokud stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí, že se mu dne narodil syn D. Š., pak jde o tvrzení nové, které uplatnil až poté, co bylo vydáno napadené rozhodnutí. K takovým skutečnostem Nejvyšší správní soud nepřihlíží (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

Vzhledem k tomu, že kasační stížnost byla shledána důvodnou, Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm, vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 9. listopadu 2006

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu