



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **G. K.**, zastoupeného Mgr. Ing. Lukášem Prudilem, Ph.D., advokátem se sídlem Bašty 2, 602 00 Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra České republiky**, se sídlem Nad Štolou 3, PP 21/OAM, Praha 7, ve věci kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 1. 2005, č. j. 55 Az 915/2003 - 64,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 1. 2005, č. j. 55 Az 915/2003 - 64, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále označován jako „stěžovatel“) nadepsaný rozsudek krajského soudu, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 11. 2003, č. j. OAM-4656/CU-LE01-ZA04-2003. Tímto rozhodnutím žalovaného nebyl stěžovateli udělen azyl pro nesplnění podmínek uvedených v ustanoveních § 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 kterým zároveň správní orgán prvního stupně rozhodl, že se na stěžovatele nevztahuje překážka vycestování podle § 91 tohoto zákona.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti uvedl, že krajský soud se v jeho případě nedostatečně vypořádal s jeho tvrzeními o porušení právních norem procesní povahy. Z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu podle stěžovatele vyplývá, že soud neshledal žádná procení pochybení ze strany žalovaného, že správní orgán správně určil důvody podání azylu stěžovatelem a že tyto důvody nejsou relevantní z hlediska § 12 zákona o azylu. Žalovaný však podle stěžovatele nezjistil přesně a úplně skutečný stav věci a nedostatečně se vypořádal

se zjištěnými skutečnostmi. Stěžovatel nesouhlasil, že jednání, kterému byl vystaven ve vlasti kvůli své činnosti volebního pozorovatele, není pronásledováním ve smyslu § 12 zákona o azylu a že jeho problémy v zemi původu nedosahovaly té intenzity, charakteru či opakovanosti, aby mu mohl být udělen azyl. Stěžovatel měl za to, že pokud jeho otec zjistil, že je stěžovateli vyhrožováno telefonicky z telefonního čísla patřícího státní prokuratuře, a pokud měl další problémy v souvislosti s výkonem funkce volebního pozorovatele, když mu byla zničena velká část jeho majetku, je to dostatečným důvodem k udělení azylu podle § 12 zákona o azylu. Ani závěr žalovaného, že pokud stěžovateli bylo vyhrožováno, tak ze strany soukromé osoby, takže se stěžovatel měl obrátit na státní orgány, nepovažoval stěžovatel za důvodný – podle jeho názoru si lze v jeho situaci a při zřejmém propojení státních orgánů a kruhů kolem vítězného volebního kandidáta jen těžko představit, že by obrácení se na státní orgány přineslo nějaký výsledek.

Stěžovatel rovněž setrval na své námitce vznesené před krajským soudem, že rozhodnutí žalovaného je nicotné pro absenci podpisu oprávněné osoby na stejnopisu rozhodnutí, který mu byl doručen.

Dále stěžovatel namítl nepřezkoumatelnost odůvodnění rozhodnutí krajského soudu v té jeho části, která se zabývala překážkou vycestování podle § 91 zákona o azylu. Soud odkázal toliko na odůvodnění v rozhodnutí žalovaného, s nímž se zcela ztotožnil. To stěžovatel považoval za nedostatečné, neboť v takto pojatém odůvodnění chybí úvaha soudu. Krajský soud se podle stěžovatele otázkou překážky vycestování zabýval zjevně pouze okrajově a nedostatečně.

Současně v rámci kasační stížnosti požádal stěžovatel o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Žalovaný ve svém vyjádření navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Uvedl, že úplně a přesně zjistil skutkový stav, opatřil si pro rozhodnutí potřebné podklady a rozhodl ve shodě se zákonem. Podle žalovaného potíže stěžovatele v zemi původu (telefonické výhrůžky, zničení dvou stánků a chaty zapálením) nedosáhly takového charakteru a intenzity, aby je bylo možno považovat za pronásledování podle § 2 odst. 6 zákona o azylu, a to především proto, že stěžovatel tyto potíže neřešil oznámením kompetentním orgánům země původu. Nelze tedy podle žalovaného předjímat, že státní orgány země stěžovatelova původu takové chování soukromých osob podporují či tolerují, když jim ani stěžovatel nedal možnost ve věci jakkoli zasáhnout.

Krajský soud ve svém rozsudku uvedl, že žalovaný správní orgán v potřebné míře zjistil, zejména z podání stěžovatele a z pohovorů s ním vedených, jaké důvody vedly stěžovatele k podání žádosti o azyl a zda žalobci pronásledování hrozilo a z jakých důvodů.

Podle krajského soudu z těchto zjištění vyplynulo, že stěžovatel žádal o azyl zejména proto, že ze strany neznámých osob mu bylo telefonicky vyhrožováno, jelikož společně s dalšími osobami podepsal žalobu proti průběhu doplňujících parlamentních voleb v R.. Výhrůžky skončily asi dva měsíce před odjezdem žalobce z Gruzie, žalobce však za pokračování výhrůžek považoval zapálení svých dvou stánků a chaty. Telefonické výhrůžky ani své podezření, že zapálení stánků a chaty souvisí s volební žalobou, však neohlásil vůbec nikomu, natož pak policii či jiným státním orgánům. Podle krajského soudu stěžovatel netvrdil, že je pronásledován z azylově relevantních důvodů. Krajský soud nepovažoval za pravdivé tvrzení stěžovatele, že by policie v zemi původu stěžovatele

tolerovala výhrůžky vůči stěžovateli kvůli volbám; podle soudu policie vůbec nemohla zakročit, protože se o výhrůžkách vůbec nedozvěděla.

K námitce nicotnosti rozhodnutí stěžovatele pro absenci podpisu oprávněné osoby na tom stejnopise rozhodnutí, který obdržel stěžovatel, krajský soud uvedl, že je nedůvodná, neboť – vzhledem k tomu, že originál rozhodnutí založený ve správním spise podepsán je – se jedná o toliko formální vadu, která nemá vliv na zákonnost.

K otázce překážky vycestování podle § 91 zákona o azylu se krajský soud vyjádřil v tom smyslu, že se zcela ztotožnil s odůvodněním rozhodnutí žalovaného.

Ze správního spisu žalovaného Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel přicestoval do České republiky letadlem z Tbilisi na letiště v Praze-Ruzyni dne 26. 4. 2003, o čemž svědčí výstupní razítko gruzínských pohraničních orgánů ze dne 26. 4. 2003 a vstupní razítko českých orgánů ze dne 26. 4. 2003 v cestovním pase stěžovatele, otištěná tam zjevně při hraničních kontrolách. Dne 27. 4. 2003, tedy den poté, stěžovatel projevil úmysl požádat v České republice o azyl – tato skutečnost vyplývá z policejního předávacího protokolu ze dne 27. 4. 2003. Jako doklad totožnosti předložil gruzínský cestovní pas z roku 1998 platný do roku 2008, z něhož (alespoň z fotokopií některých jeho listů s otištěnými vstupními a výstupními razítky pohraničních orgánů, jež jsou obsaženy ve správním spise) neplynulo, že by před odjezdem z Gruzie od roku 1998 někdy pobýval v České republice nebo jiném evropském státě.

V žádosti o azyl ze dne 29. 4. 2003, která je obsažena ve správním spise, uvedl stěžovatel, že do České republiky přiletěl přímým letadlem z Tbilisi dne 26. 4. 2003 z důvodu, že měl ve vlasti politické problémy. O azyl žádal proto, že byl omezován ze strany státních orgánů – bylo mu vyhrožováno telefonáty, měl chatu (rekreační objekt), která mu byla zapálena a u které mu byly pokáceny stromy; dvakrát mu byl rozbit stánek, v němž provozoval obchod. Domníval se, že se v obou případech jednalo o stejné pachatele, kteří mu vyhrožovali. Dne 30. 10. 2002 se účastnil voleb a od té doby měl problémy. Měl za to, že volby a tyto problémy spolu souvisejí. Rovněž měl za to, že s aktivitami namířenými proti němu souvisí i policie, protože po volbách byl zbit a nijak se to neřešilo. Uvedl dále, že v zemi původu zůstali jeho příbuzní, k nimž má závazky (manželka a dva nezletilí synové); jeho nejbližší rodinu si k sobě vzal stěžovatelův tchán na vesnici. Dále stěžovatel uvedl, že je členem politického uskupení Svaz tradicionalistů. Ohledně svého dalšího pobytu v České republice uvedl, že tato země je pro něho cílovým státem a že zde chce prozatím zůstat a učit se jazyk, počkat, až se v zemi jeho původu uklidní situace, anebo nastanou nějaké změny.

V pohovoru k žádosti o azyl konaném dne 9. 6. 2003, protokol o němž je rovněž obsažen ve správním spise, uvedl stěžovatel, že po ukončení studií ekonomie pracoval a podnikal v obchodě a ekonomické sféře; od září 2002 pak v R. až do února 2003 provozoval dva prodejní stánky. Stěžovatel vypověděl, že od roku 1992 se účastnil všech voleb, býval činný jako pozorovatel. Až do doplňovacích parlamentních voleb konaných dne 30. 11. 2002 ve čtyřech volebních obvodech, mj. v R., neměl problémy. Při těchto volbách působil opět jako pozorovatel. Aby volby byly platné, musel přijít předepsaný minimální počet voličů, lidé však nepřišli, takže volby nemohly být platné. Stěžovateli byl proto podle jeho slov z volební komise nabídnut úplatek, aby nad nedostatečnou účastí „zavřel oči“. Ve volební den večer pak do volební místnosti přišla skupina ozbrojených mužů, kteří chtěli do volební urny vhodit potřebný počet

volebních lístků, aby takto uměle dosáhli potřebné předepsané minimální účasti a vítězství kandidáta R. M.. Policisté, kteří stáli před budovou s volební místností, na příchod ozbrojenců nijak nereagovali. Stěžovatel se snažil ozbrojencům v jejich úmyslu zabránit, avšak byl z volební místnosti násilím vyhozen a i ostatní pozorovatelé ve volební komisi (šlo o samá mladá děvčata) tomu kvůli strachu nezabránili. Jednomu z pozorovatelů se však podařilo zabránit ozbrojencům, aby vedle toho, že do volební urny naházeli potřebný počet volebních lístků, také zfalšovali záznamy o tom, kdo odvolil. Stěžovatel dále uvedl, že podobné události se ve volebním obvodu R. staly ve zhruba 50 z celkem 54 volebních místností. Zmanipulování voleb ve své volební místnosti nahlásil stěžovatel volebnímu štábu kandidáta M. O., bývalého ministra zahraničí z doby, kdy prezidentem byl Z. G. Pro pana O. stěžovatel pracoval jako pozorovatel. O události se volební štáb mezitím dozvěděl i z jiných zdrojů a věci se zabývali i mezinárodní pozorovatelé voleb. Spolu s dalšími osobami pak stěžovatel sepsal a podepsal protokol a následně (den po volbách) byla i za volební místnost, v níž působil, podána stížnost na průběh voleb na městskou prokuraturu v R., kterou podepsal právník volebního štábu pana O., stěžovatel a vedle něho řada dalších osob. Toto bylo nutno učinit, neboť podle stěžovatele je v Gruzii kvůli tamnímu volebnímu zákonodárství složité podat stížnost na průběh voleb bez toho, aby ji podepsal předseda volební komise, kterým byl N. Ch. Volební komise má 11 členů, z nichž 7 jmenuje přímo starosta města, a těchto 7 členů určí další 4 členy. V R. tomu ovšem bylo tak, že starosta tohoto města byl příbuzný kandidáta R. M..

Pokud by nebylo dosaženo předepsané volební účasti, volby by se ve volebním obvodu v R. opakovaly na jaře 2003; k tomu však podle stěžovatele nedošlo, neboť vítěz byl vyhlášen a stal se jím R. M..

Od doby volebního incidentu pak stěžovatel začal dostávat telefonické výhrůžky. Okolo 26. 12. 2002 mu bylo telefonicky vyhrožováno zabitím, když nestáhne svoji stížnost na prokuraturu. Volající se podle stěžovatele nijak nepředstavoval, pouze řekl, že volají ti, kdo stěžovatele vyhodili od voleb. Když náhodou telefon brali stěžovatelovi rodiče, říkal jim volající, že jim donesou stěžovatelovu hlavu. Podle stěžovatele se telefonáty opakovaly tak pětkrát denně téměř každý den. Stěžovatel nevěřil, že by mu mohlo být ublíženo, jeho rodiče se však báli a otec měl dvakrát infarkt a dostával i záchvaty astmatu.

Stěžovatel se neobrátil na orgány veřejné moci, a to proto, že mu volali ze samotné prokuratury a říkali mu, že bude pro něho lepší, když volební stížnost sám stáhne. Z prokuratury volal vyšetřovatel, resp. přinejmenším se podle stěžovatele tak sám představil; volal okolo 11. 1. 2003. Stěžovatel tomu, že se jednalo o telefonát z prokuratury, uvěřil v první řadě proto, že již okolo 30. 12. 2002 za jeho nepřítomnosti přišel k nim domů vyšetřovatel policie a hovořil se stěžovatelovým otcem, kterému naznačil, že stěžovatel by svoji volební stížnost měl stáhnout. Stěžovatel proto dospěl k závěru, že policista se o volební stížnosti musel dozvědět z prokuratury, neboť jinak by o ní nemohl vědět. Když pak stěžovateli volali okolo 11. 1. 2003, bylo mu sděleno telefonní číslo, na které prý může zavolat, kdyby se chtěl na něco zeptat. Stěžovatel sám na toto číslo nevolal, avšak jeho otec ano, a skutečně se jednalo o telefonní číslo prokuratury. Telefonické výhrůžky na přelomu ledna a února, kdy byl jako vítěz voleb potvrzen R. M., ustaly.

Dále stěžovatel poznamenal, že všichni, kdo se na volební stížnost podepsali, na tom byli stejně jako on – i jim všem bylo obdobným způsobem vyhrožováno.

Poté, co ustaly telefonické výhrůžky, mu 14. 2. 2003 někdo zapálil dva stánky (stěžovatel v této souvislosti rovněž vysvětlil, že pokud v jeho žádosti o azyl bylo uvedeno, že mu byl stánek vypálen dvakrát a ne že mu jednou byly vypáleny dva stánky, vzniklo to zřejmě v důsledku špatného pochopení věci). Dne 20. 2. 2003 pak stěžovatel zjistil, že byla spálena i jeho víkendová chata. Stěžovatel totožnost pachatelů nezjistil, pouze měl za to, že se jedná o stejné lidi jako ti, kteří mu telefonicky vyhrožovali. Soudil tak proto, že žádné nepřátele neměl a terčem žádných jiných výhrůžek než v souvislosti s volbami nebyl. Měl proto strach a z tohoto důvodu se s manželkou přestěhoval okolo 25. 2. 2003 do jejich druhého bytu a začal se zajímat o možnost, jak opustit Gruzii. Stěžovatel měl za to, že útoky na jeho majetek, ke kterým došlo poté, co byl R. M. vyhlášen vítězem voleb, měly povahu msty za to, že podal volební stížnost. Dále stěžovatel k otázce, zda se mohl uchýlit do jiného města či jiné části Gruzie, uvedl, že to podle jeho názoru nemá cenu – všude je mafie, která je propojena po celé Gruzii. Dokud se nezmění vláda-mafie, nemůže se vrátit.

Stěžovatel spálení stánků a chaty nikde nehlásil a neoznamoval, neboť to podle jeho slov nemá cenu – když se policii nezaplatí, nic vyšetřovat nebude. Ani na nevládní organizace se neobracel, neboť podle jeho názoru nemohou v Gruzii ničeho dosáhnout. Mezinárodní pozorovatelé voleb hned po jejich skončení odjeli, proto se ani na ně nemohl obrátit.

Českou republiku jako zemi, kam odcestoval, zvolil stěžovatel podle svého vyjádření proto, že se cesta do ní dala nejrychleji vyřídit. Již v Gruzii věděl, že institut azylu existuje v každé evropské zemi, a v Praze na nádraží na Florenci se od Gruzínců, které tam potkal, již jen informoval, kde a jakým způsobem má o azyl požádat.

Z Informace MZV č. j. 107871/2003 - LP ze dne 3. března 2003 (Arménie, Gruzie), jejíž některé části jsou obsahem správního spisu, Nejvyšší správní soud zjistil, že gruzínský občan se sice formálně vzato může obrátit na státní orgány se stížností či jiným podnětem, je-li zasahováno do jeho práv, ovšem šetření bývá zpravidla zdlouhavé, jde do ztracena a je často ovlivněno specifiky místního života (korupce, kavkazská mentalita, jež stěžování si obecně považuje za nepřipustné). Občané proto státním institucím nedůvěřují a řeší problémy spíše pomocí soukromých a často nezákonných prostředků. Stát není v podstatě schopen ochránit občany, kteří se stanou předmětem zájmu ze strany organizovaného zločinu – dojde-li např. k „odstranění“ nepohodlné osoby, většinou je vyšetřování zdlouhavé, jde do ztracena a skončí neúspěšně. Obdobné informace jsou obsaženy též přípisu velvyslanectví České republiky v Tbilisi Ministerstvu zahraničních věcí ze dne 24. 4. 2001, č. j. 0579/2001, z něhož mimo jiné plyne, že represivní složky (policie, prokuratura, soudy) jsou provázány a zkorumpovány.

Ze Zprávy o dodržování lidských práv za rok 2002, vydané Úřadem pro demokracii, lidská práva a práci ministerstva zahraničních věcí Spojených států amerických dne 31. 3. 2003, vyplývá, že i v roce 2002 byla situace v oblasti dodržování lidských práv ze strany vlády velmi špatná. Již delší dobu v zemi vládl prezident Š. a strana, jejímž předsedou byl (Občanská unie Gruzie), zvítězila ve volbách v říjnu 1999 naprostou většinou. V různých volbách (prezidentských, parlamentních, komunálních) koncem 90. let 20. století a počátkem 21. století došlo k celé řadě nesrovnalostí a manipulací (nevyváženost mediální prezentace jednotlivých kandidujících subjektů, nesrovnalosti v seznamech voličů, přítomnost policie ve volebních místnostech, nevyváženost složení volebních komisí, výskyt nepravých volebních lístků, organizované skupinové hlasování, krádeže volebních urn,

manipulace při sčítání odevzdaných hlasů aj.). Nesrovnalosti a manipulace se objevily i při komunálních volbách v červnu 2002. V R. byly tyto volby zrušeny po incidentu spočívajícím v odcizení volebních lístků neidentifikovanou skupinou útočníků. I zpráva americké administrativy (resp. ty její části, které jsou obsahem správního spisu) uvádí, že bezpečnostní složky státu byly zkorumpované a brutální a často se dopouštěly nezákonností včetně nezákonných zadržení či fyzického násilí a mučení. I justice byla napadena korupcí, nebyla schopna zajistit řádný proces a nacházela se pod velikým tlakem. Volené civilní orgány neměly dostatečný vliv na represivní orgány.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. spočívá v námitce nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů té části odůvodnění rozhodnutí krajského soudu, která se zabývala překážkou vycestování podle § 91 zákona o azylu.

Důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. spočívá v tom, že stěžovatel namítá vadu řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit, což však neučinil. Podle stěžovatele nemá oporu ve spisech zjištění žalovaného, že jednání, kterému byl vystaven ve vlasti kvůli své činnosti volebního pozorovatele, není pronásledováním ve smyslu § 12 zákona o azylu a že jeho problémy v zemi původu nedosahovaly té intenzity, charakteru či opakovanosti, aby mu mohl být udělen azyl.

Důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spočívá v námitce, že krajský soud se dopustil nezákonnosti, když nesprávně posoudil právní otázku, zda napadené rozhodnutí žalovaného je či není nicotné z důvodu absence podpisu oprávněné osoby na stejnopisu rozhodnutí doručeném stěžovateli.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že jedna ze tří stěžovatelem uplatněných stížných námitek je důvodná; dvě stížní námitky Nejvyšší správní soud důvodnými neshledal.

Nedůvodná je v dané věci námitka nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů té části odůvodnění rozhodnutí krajského soudu, která se zabývala překážkou vycestování podle § 91 zákona o azylu. Stěžovatel totiž ve své žalobě neuvedl žádné konkrétní skutečnosti ani právní námitky stran posouzení překážky vycestování podle § 91 zákona o azylu správním orgánem, se kterými by se mohl v jednotlivostech vypořádávat krajský soud, nýbrž toliko paušálně uvedl, že žalovaný jeho žádost o azyl mj. i z tohoto aspektu posoudil nesprávně. Krajský soud proto více než vyhověl své přezkumné roli, pokud nastínil obsah aplikovatelných ustanovení zákona a pokud dále uvedl, že se závěry žalovaného v tomto ohledu plně ztotožňuje, a na tyto závěry odkázal (srov. k tomu v podobné závěry o přezkumné roli krajského soudu vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2004, č. j. 7 Azs 164/2004). Dalšího podrobnějšího zdůvodnění nebylo třeba, neboť z takového odůvodnění je zcela zřejmé, že právní názor krajského soudu ohledně posouzení překážky vycestování podle § 91 zákona o azylu je zcela identický s právním názorem žalovaného.

Rovněž nedůvodná je námitka stěžovatele, že krajský soud nesprávně posoudil otázku namítané nicotnosti rozhodnutí žalovaného. Jak setrvale judikuje Nejvyšší správní soud (viz zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2004, č. j. 2 Azs 64/2003 - 54, zveřejněný pod č. 199/2004 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu), nicotnost (neexistenci) správního aktu způsobují jen takové vady řízení, které mají za následek, že již vůbec nelze o správním aktu hovořit. Může se jednat o vady spočívající například v rozhodování absolutně nekompetentním orgánem, rozhodování podle právního předpisu, který byl přede dnem rozhodnutí bez náhrady zrušen, či absolutní nedostatek zákonem předepsané formy. Vadu vyskytnuvší se v posuzovaném rozhodnutí správního orgánu ovšem nelze pokládat za natolik intenzivní, aby mohla založit přímo nicotnost tohoto rozhodnutí. Za nicotné by toto rozhodnutí mohlo být považováno například tehdy, kdyby se posléze ukázalo, že absence podpisu oprávněné osoby odráží fakt, že toto rozhodnutí bylo vydáno zcela bez jejího vědomí. Tak tomu ovšem v daném případě zjevně není. Součástí správního spisu je totiž vyhotovení rozhodnutí, které oprávněná osoba podepsala. Není tak vůbec pochyb o tom, že rozhodnutí skutečně vydal PhDr. T. H., ředitel odboru azylové a migrační politiky, který je k tomu zmocněn příslušným vnitřním předpisem Ministerstva vnitra. Jakkoli je tedy zřejmé, že správní rozhodnutí je stíženo vadou, spočívající v absenci podpisu oprávněné osoby na tom vyhotovení rozhodnutí (§ 47 odst. 5 spr. ř.), který je doručován účastníkům, tak tato vada za situace, že součástí správního spisu je vyhotovení rozhodnutí, které je podepsáno oprávněnou osobou a je i jinak bezvadné, nezakládá nicotnost tohoto rozhodnutí. Krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí dospěl ke zcela shodnému závěru, takže posoudil právní otázku zcela správně.

Důvodná je však stížní námitka, že oporu ve spisech nemá zjištění žalovaného, že jednání, kterému byl stěžovatel vystaven ve vlasti kvůli své činnosti volebního pozorovatele, není pronásledováním ve smyslu § 12 zákona o azylu a že jeho problémy v zemi původu nedosahovaly té intenzity, charakteru či opakovanosti, aby mu mohl být udělen azyl. I v řízení o udělení azylu podle zákona o azylu platí (viz § 9 zákona o azylu) ustanovení § 32 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „spr. ř.“), podle něhož je správní orgán povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí; přitom není vázán jen návrhy účastníků řízení. V azylovém řízení taktéž platí ustanovení § 3 odst. 4 a § 46 spr. ř. Jak vyplývá ze správního spisu, stěžovatel svoji žádost o azyl opřel o tvrzení, jehož jádrem bylo, že mu hrozí pronásledování spočívající ve výhrůžkách a v ničení jeho majetku neznámými osobami, zřejmě určitým způsobem spojenými s gruzínskými represivními složkami. Pronásledování mělo být reakcí na to, že si jako pozorovatel ve volební místnosti (člen týmu jednoho z volebních kandidátů) stěžoval na volební manipulaci ze strany neznámých ozbrojených osob, které jednaly ve prospěch jiného kandidáta. Pokud by uvedené tvrzení stěžovatele bylo pravdivé, mohl být v jeho případě (samozřejmě za současného splnění dalších podmínek) dán důvod pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu. Ověření pravdivosti či naopak nepravdivosti stěžovatelova tvrzení a v případě potvrzení jeho pravdivosti zjištění dalších souvisejících okolností tedy bylo pro rozhodnutí o jeho žádosti o azyl klíčové.

Narozdíl od řady jiných žadatelů o azyl byla stěžovatelova skutková tvrzení od počátku řízení a udělení azylu konsekventní a zcela konkrétní (což ještě samozřejmě nic nevypovídá o jejich pravdivosti či nepravdivosti) a nepochybně se jednalo o tvrzení, která měla významný potenciál azylové relevance: Stěžovatel zcela plausibilně popsal manipulaci s volebními lístky, které byl jako volební pozorovatel při volbách v listopadu 2002 v R. svědkem. Rovněž zcela plausibilně popsal dění, které volební manipulaci doprovázelo resp. po ní bezprostředně

následovalo, zejména pak obranu proti manipulaci voleb cestou podání stížnosti prokuratuře. Jeho líčení v obecných rysech nepochybně odpovídá informacím, které jsou stran průběhu voleb v Gruzii na přelomu 20. a 21. století všeobecně známy. Takovéto informace jsou obsaženy i ve zprávách o politické situaci a o situaci v oblasti lidských práv a obecných životních podmínek, které si opatřil a kterými v napadeném správním rozhodnutí argumentoval žalovaný. Stěžovatel rovněž dosti konkrétně popsal útoky, jimž měl být v období po zmanipulovaných volbách osobně vystaven – telefonické výhrůžky, zapálení jeho stánků a rekreační chaty. Rovněž poměrně konsekventně pospal důvody, pro které měl za to, že uvedené útoky souvisejí s jeho činností volebního pozorovatele v týmu jednoho z kandidátů, tedy s politickou činností (uvedl, že nikdy předtím žádné problémy neměl, že neměl žádné nepřátele a že k těmto problémům došlo vcelku bezprostředně po předmětných volbách). Stěžovatel rovněž poměrně přesvědčivě vyličil, proč uvedené útoky a ústrky považoval za natolik zásadní ohrožení bezpečí sebe i své rodiny, že se nakonec rozhodl odjet ze země a požádat o azyl; na přesvědčivosti jeho líčení nepochybně dodává i skutečnost, že odcestoval do České republiky vcelku nedlouho poté, co se měl terčem útoků stát (v takové době, která zhruba odpovídá časovému úseku, který si vyžádalo opatření vstupního víza do České republiky), a rovněž skutečnost, že ihned po příletu do České republiky o politický azyl skutečně požádal. Rovněž vysvětlení důvodů, proč se poté, co se stal terčem telefonických výhrůžek, resp. poté, co mu měly být vypáleny jeho stánky a chata, neobrátil na policii či jiné příslušné státní orgány, je v kontextu dostupných informací o zřetelně omezeném politickém pluralismu, víceméně nefunkčním systému ochrany práv v Gruzii a všeobecné zkorumpovanosti a vzájemné propojenosti represivních složek přinejmenším pochopitelné, když ne dokonce přesvědčivé.

Podle § 12 zákona o azylu se azyl cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení azylu zjištěno, že cizinec a) je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, nebo b) má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo, v případě že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště. Za pronásledování se pro účely zákona o azylu považuje podle § 2 odst. 6 tohoto zákona ohrožení života nebo svobody, jakož i opatření působící psychický nátlak nebo jiná obdobná jednání, pokud jsou prováděna, podporována či trpěna úřady ve státě, jehož je cizinec státním občanem, nebo státu posledního trvalého bydliště v případě osoby bez státního občanství nebo pokud tento stát není schopen odpovídajícím způsobem zajistit ochranu před takovým jednáním.

Žalovaný ve svém rozhodnutí připustil, že stěžovatel se zřejmě stal svědkem volebních manipulací a že proti těmto manipulacím protestoval formou spolupodpisu podání napadajícího průběh voleb. Podle žalovaného však útoky, kterým měl být stěžovatel následně vystaven (telefonáty, žhářství), neměly spojitost s jeho volebním angažmá. Útoky podle žalovaného rovněž nedosahovaly takového charakteru, intenzity a opakovanosti, aby kvůli nim mohl pociťovat odůvodněný strach z pronásledování ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu. Podle žalovaného se navíc stěžovatel ani nepokusil útokům čelit tím, že by je nahlásil na policii, tj. že by hledal pomoc u státních orgánů země původu.

K takovým závěrům mohl nepochybně žalovaný dospět, ovšem nikoli na základě důkazů provedených ve správním řízení, které jsou zaznamenány ve správním spise. Žalovaný se totiž v důkazní rovině spojitostí mezi stěžovatelovým působením jako volební pozorovatel a útoky, kterým měl být vystaven, vůbec nezabýval. Svůj závěr, že útoky, kterým měl být stěžovatel vystaven, neměly spojitost s jeho volebním angažmá, totiž nezaložil na žádných

konkrétních skutečnostech, nýbrž toliko na ve své podstatě spekulativní úvaze, že spojitost mezi útoky a volebním angažmá je toliko domněnkou stěžovatele. Totéž platí o hodnocení charakteru, intenzity a opakovanosti útoků, kterým měl být stěžovatel vystaven – žalovaný toliko vyslovil, že útoky nepovažoval za natolik závažné, aby mohly být azylově relevantní, tuto svoji úvahu ovšem nepodložil ničím, z čeho by vyplývalo, že závažnost útoků hodnotil v kontextu konkrétní politické a bezpečnostní situace v zemi původu stěžovatele a v kontextu konkrétního rozložení politických sil ve městě, kde mělo k volebnímu incidentu dojít. Stěžovatel přitom tvrdil, že vítězný kandidát byl propojen se starostou města a že naopak kandidát, pro kterého on sám působil jako volební pozorovatel, byl dříve ministrem zahraničí za prezidenta G., zásadního politického odpůrce prezidenta Š. vládnoucího v době voleb, jehož strana většinově ovládala parlament a již bývá připisován největší podíl na volebních manipulacích. Rovněž závěr správního orgánu o tom, že stěžovateli nelze azyl poskytnout též proto, že se stěžovatel neobrátil se žádostí o ochranu na gruzínské státní orgány, je paušální úvahou postrádající zhodnocení, zda a do jaké míry mohl stěžovatel reálně očekávat účinnou pomoc ze strany státních orgánů Gruzie, pokud by se na ně obrátil – takovéto zhodnocení přitom bylo v dané konkrétní věci nezbytné, jestliže ze spisového materiálu vyplývalo (takže žalovanému bylo či přinejmenším muselo být známo), že státní orgány v Gruzii byly jen velmi omezeně funkční, trpěly zkorumpovaností a že zhusta nebyly schopny či dokonce nebyly ochotny efektivní ochranu práv občanů zajistit, ba že dokonce samy nezřídká ilegálně užívaly násilí a porušovaly lidská práva.

Jelikož žalobcova tvrzení měla významný potenciál azylové relevance, avšak jejich pravdivost či naopak nepravdivost nebyla zřejmá, neměl se žalovaný pouštět do nepodložených spekulativních úvah, nýbrž měl k přesnému a úplnému zjištění skutečného stavu věci opatřit další podklady, které by otázku pravdivosti zodpověděly (srov. k tomu závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, č. j. 6 Azs 110/2004).

V první řadě měl žalovaný – zejména dotazem na velvyslanectví České republiky v Gruzii, které by k dané věci provedlo diskrétní šetření (tak, aby se o jeho účelu a obsahu nedozvěděly státní orgány Gruzie), případně z obecně dostupných zpráv o politické situaci v Gruzii v období okolo podzimu roku 2002 – zjistit, zda v doplňovacích volbách v R. obecně došlo (či bylo pravděpodobné, že došlo) k volebním manipulacím líčeným stěžovatelem, zda stěžovatel byl (či bylo pravděpodobné, že byl) pozorovatelem ve volební místnosti, zda v této volební místnosti došlo (či bylo pravděpodobné, že došlo) ke snaze ovlivnit výsledek voleb násilným způsobem popisovaným stěžovatelem a zda stěžovatel spolu s dalšími osobami proti takovému postupu protestoval formou stížnosti k prokuratuře (resp. – v případě, že by toto nebylo lze ověřit – zda procedurální postup při stížnosti, popisovaný stěžovatelem, odpovídá reálné praxi v gruzínských volbách).

Pokud by byly výše uvedené otázky zodpovězeny kladně, bylo nutno dále zjistit, jaké byly politické poměry v R. v době voleb z hlediska možnosti jednotlivých kandidátů nelegálně působit na orgány státní moci. Bylo tedy nutno ověřit, zda kandidát, v jehož prospěch mělo k volební manipulaci dojít, měl (či bylo pravděpodobné, že měl) například kvůli příslušnosti k vládnoucí straně či kvůli spřízněnosti s ní či s jejími vlivnými členy nebo například kvůli osobním vazbám s vlivnými osobami v represivních složkách státní moci reálnou možnost působit na orgány veřejné moci, zvláště pak na prokuraturu či policii, aby ony samy nebo skupiny soukromých osob s nimi spojené či jimi podporované nebo tolerované se cestou výhrůžek snažily ovlivnit stěžovatelův postoj k volebním manipulacím, příp. se mu za jeho postoj pomstily. V souvislosti s tím se měl žalovaný zabývat

též otázkou, zda způsob provedení útoků, jak je popsal stěžovatel (velmi časté telefonické výhrůžky trvající zhruba jeden měsíc, žhářské útoky na stěžovatelovy stánky a chatu), byl vzhledem k politické a bezpečnostní situaci v zemi původu stěžovatele, tamním tradicím a obecné společenské atmosféře pravděpodobný či nikoli, a pokud ano, zda jej lze z těchto hledisek považovat za natolik intenzivní, aby po průměrném člověku v Gruzii v dané době žijícím nebylo spravedlivé požadovat jejich snášení.

Pokud by odpověď na otázku, zda se stěžovatel stal (či bylo pravděpodobné, že se stal) terčem útoků, které vylíčil, byla kladná, měl se žalovaný zabývat otázkou, zda bylo po stěžovateli spravedlivé požadovat, aby se za dané situace a vzhledem ke stavu systému ochrany práv v Gruzii (všeobecně panující korupce v orgánech veřejné moci, jejich neefektivita a časté páchání vážných nezákonností) na orgány veřejné moci obracel se žádostí o ochranu, anebo zda se důvodně mohl domnívat, že by taková žádost byla neúčinná či dokonce kontraproduktivní (srov. k tomu z obdobné filosofie vycházející rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2004, č. j. 6 Azs 50/2003 - 89).

Teprve po zodpovězení výše uvedených otázek na základě konkrétních skutkových zjištění by bylo lze mít za to, že by byla stěžovatelova žádost o azyl po skutkové stránce řádně prozkoumána a bylo možno přikročit k právnímu hodnocení zjištěných skutečností.

Uvedeným způsobem však žalovaný nepostupoval. Nejvyšší správní soud tedy zjistil naplnění jednoho z důvodů kasační stížnosti uplatňovaných stěžovatelem, a sice důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, neměla oporu ve spisech, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu krajský soud napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit, což však neučinil. Nejvyšší správní soud proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. rozhodnutí Krajského soudu v Brně zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení.

Správní orgán se ve věcech žádostí o udělení azylu rovněž zpravidla musí zabývat otázkou, zda v období mezi tím, kdy mělo dojít ke skutečností, jež jsou skutkovým základem žádosti stěžovatele o azyl, a dnem jeho rozhodnutí nenastaly změny, které by vedly ke jinému náhledu správního orgánu na existenci důvodů pro udělení azylu než tehdy, by-li by učiněn výlučně na základě skutečností jsoucích skutkovým základem žádosti stěžovatele o azyl. Správní orgán rozhoduje podle skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí. I v řízení o udělení azylu uvedené obecné pravidlo správního řízení platí, neboť zákon o azylu v tomto ohledu nic jiného nestanoví a ani z jeho smyslu a účelu nic jiného nevyplývá. Ve věci stěžovatele je otázka stran případných změn podmínek v zemi původu relevantních z hlediska rozhodnutí o žádosti o azyl případná již jen s přihlédnutím k tomu, že v letech 2003 a 2004 došlo v Gruzii k zásadním politickým změnám a režim prezidenta Š., který nesplňoval demokratické standardy obvyklé v západních zemích, se pod tlakem opozice zhroutil a novým prezidentem byl zvolen M. S., vůdce opozice. Je tedy nutno uvážit, zda tato politická změna skutečně vedla ke vzniku demokratického režimu v Gruzii, který respektuje lidská práva a který je schopen v potřebné míře zajistit klid a bezpečí v zemi a efektivně zabránit zneužívání represivních orgánů (policie, prokuratury, soudů) proti politickým odpůrcům, anebo zda se poměry v Gruzii v kvalitativní rovině nezměnily a došlo pouze k nahrazení jedné vládnoucí skupiny jinou; výsledky těchto zjištění se musí promítnout v rozhodnutí správního orgánu.

V dalším řízení krajský soud, vázán právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), projedná žalobu v rozsahu a v mezích žalobcem vymezených

jeho žalobou a v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 20. července 2005

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu