



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: **R. S.**, zastoupeného JUDr. Janem Juračkou, advokátem se sídlem Tovární 7, 669 02 Znojmo, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, PP 21/OAM, Praha 7, ve věci kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 2. 2005, č. j. 36 Az 33/2004 - 32,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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 2. 7. 2003, č. j. OAM-2652/VL-10-ZA08-2003, a kterým bylo dále rozhodnuto, že žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení a že se mu vrací jím zaplacený soudní poplatek. Rozhodnutím ministra vnitra, stojícího v čele Ministerstva vnitra jako vedoucí ústředního orgánu státní správy [§ 61 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů], bylo v řízení o rozkladu potvrzeno stěžovatelem napadené rozhodnutí Ministerstva vnitra o neudělení azylu a rozklad byl zamítnut. Rozhodnutím správního orgánu první instance nebyl stěžovateli udělen azyl pro nesplnění podmínek uvedených v ust. § 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“). Zároveň správní orgán první instance rozhodl, že se na stěžovatele nevztahuje překážka vycestování podle § 91 tohoto zákona.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti, odkazující na důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), navrhl zrušení rozhodnutí krajského soudu ve výrocích o zamítnutí žaloby a o nákladech řízení (výrok o vrácení soudního poplatku stěžovatel nenapadl) a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení. Stěžovatel uvedl, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, když se ztotožnil se závěry žalovaného i správního orgánu první instance, že u stěžovatele nejsou dány podmínky pro poskytnutí humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu a že není dána překážka vycestování podle § 91 zákona o azylu.

Stěžovatel podle svých slov žije od roku 1993 v České republice, pouze v roce 1998 krátce pobýval v Kosovu. V ČR žije dlouhodobě se svojí družkou a se svými dvěma dětmi. Země původu stěžovatele je postižena válkou, všechno je tam zničené, stěžovatel by podle svého přesvědčení nebyl schopen najít přístřeší pro sebe a svoji rodinu a práci. V případě neposkytnutí humanitárního azylu by stěžovatel byl nucen opustit ČR, takže by došlo k rozpadu rodiny a stěžovatel by se nadále nemohl starat o své děti, čímž by rodina stěžovatele byla významně postižena. Uvedené okolnosti podle stěžovatele jsou humanitárními důvody ve smyslu § 14 zákona o azylu.

Stěžovatel má rovněž za to, že ze zprávy Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) „Kosovští Albánci v azylových zemích: Doporučení UNHCR ohledně návratu“ a „Zprávy o dodržování lidských práv za rok 2000 - Svazová republika Jugoslávie, Kosovo“ vydané Úřadem pro demokracii a lidská práva a práci Ministerstva zahraničních věcí Spojených států amerických nelze jednoznačně dovodit, že v Kosovu, kam by se měl stěžovatel v případě neudělení azylu vrátit, je situace stabilizována. Podle stěžovatele tam i nadále hrozí reálné nebezpečí vážného konfliktu mezi skupinami různých národností. Uvedené skutečnosti podle stěžovatele u něho zakládají překážku vycestování podle § 91 zákona o azylu.

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

Žalovaný ve svém vyjádření navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Uvedl, že jak správní orgán, tak soud věc správně rozhodly. K námitkám ohledně neudělení humanitárního azylu stěžovateli žalovaný uvedl, že jednak na azyl podle § 14 zákona o azylu nemá žadatel subjektivní právo, neboť zde jde o otázku volné úvahy správního orgánu, jednak v konkrétním případě stěžovatele žádné důvody zvláštního zřetele hodné neshledal, neboť osobní a rodinné problémy ani snaha o legalizaci pobytu nejsou z hlediska § 14 zákona o azylu relevantní. Žalovaný v této souvislosti poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2004, č. j. 2 Azs 65/2003 - 63, a ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Azs 12/2003 - 38. Přiznání odkladného účinku kasační stížnosti žalovaný nepovažoval za důvodné.

Krajský soud se ve svém rozsudku ztotožnil se skutkovými i právními závěry obsaženými v žalobou napadeném správním rozhodnutí žalovaného. K otázce humanitárního azylu soud uvedl, že na jeho udělení není právní nárok a že je věcí správního uvážení. Soud rozhodnutí o humanitárním azylu posuzuje pouze z hlediska dodržení příslušných procesních předpisů. Podle krajského soudu žalovaný správně shledal, že důvody pro udělení humanitárního azylu nejsou v případě stěžovatele dány; jeho osobní a rodinné problémy nelze řešit cestou azylového řízení a jiné vážné důvody k udělení humanitárního azylu žalovaný podle soudu nenašel. Soud dále poukázal na možnosti, které ohledně sloučení rodiny

dává právní úprava pobytu cizinců podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů. K otázce existence překážky vycestování soud uvedl, že u ní bylo nutno posuzovat toliko to, zda stěžovatel patří k osobám ohroženým skutečností tuto překážku zakládajícími; soud se ztotožnil se závěry žalovaného, že u stěžovatele tomu tak nebylo, a stran důvodů poukázal na odůvodnění správního rozhodnutí žalovaného i správního orgánu první instance.

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) s. ř. s., a sice nesprávné posouzení existence důvodů pro udělení humanitárního azylu a překážky vycestování krajským soudem. Jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že tato není důvodná.

Ze správního spisu žalovaného Nejvyšší správní soud ve vztahu k obsahu stížních námitek zjistil následující:

Stěžovatel v pohovoru k žádosti o udělení azylu uvedl, že pobýval v ČR od roku 1993, kdy přijel do ČR jako turista za svojí přítelkyní I. K. do Z., až do roku 1998. Ze zprávy Městského úřadu ve Znojmě, oddělení sociálně-právní ochrany dětí, ze dne 23. 10. 2003, zn. Om 126/93, i z výpovědi stěžovatele samotného pak vyplývá, že stěžovatel se v letech 1993 a 1994 stal otcem dvou dětí, jež se narodily jeho přítelkyni; rozsudkem Okresního soudu ve Znojmě ze dne 18. 4. 1995, č. j. P 12/95 - 20 byly obě nezletilé děti svěřeny do výchovy matce a otcí bylo uloženo platit výživné po 500 Kč měsíčně na každé z dětí. Z výpisu z databáze Ministerstva vnitra o řízeních ve věcech azylu ze dne 9. 7. 2003 je patrné, že stěžovatel v dubnu 1995 požádal o přiznání postavení uprchlíka; toto řízení a následný soudní přezkum (obojí bylo pro stěžovatele neúspěšné) probíhaly do začátku roku 1999. Ze sdělení Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, ze dne 4. 11. 2003, č. j. SCPP-6079/C-226-2003, pak vyplývá, že stěžovatel byl trestním příkazem Okresního soudu v Třebíči ze dne 2. 12. 1997 odsouzen pro trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí podle § 171 odst. 1 písm. b) trestního zákona, který spáchal tím, že se na území ČR zdržoval, ačkoli mu zde byl pobyt zakázán; stěžovatel byl odsouzen k trestu odnětí svobody na dva měsíce ve věznici s dozorem. Kromě toho byl stěžovatel shledán vinným také spácháním přestupku, kterého se v květnu 1997 dopustil způsobením dopravní nehody (nedáním přednosti v jízdě), přičemž řídil pod vlivem alkoholu a bez toho, aby u sebe měl řidičský průkaz. Stěžovatel v žádosti o azyl výslovně uvedl, že o azyl nyní žádá vedle ekonomických důvodů též proto, že by chtěl žít se svojí rodinou, která je v ČR a kterou po prvním odchodu z Kosova v ČR založil (poprvé údajně z Kosova odešel v roce 1993 z obavy, že by musel jít bojovat proti Srbům; v pohovoru k žádosti o azyl ovšem uvedl, že do ČR v té době přijel jako turista za svojí přítelkyní). V pohovoru k žádosti o azyl tyto své důvody potvrdil a dodal, že původně chtěl, aby jeho družka i s dětmi přijela za ním do Š. v Kosovu, kde v letech 1998 až 1999 žil a spolu se svým otcem provozoval zahradnictví, ale z důvodu propuknutí války v Kosovu to považoval za nebezpečné kvůli nestabilní situaci a tomu, že vše tam bylo zničené.

Ze zprávy Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) „Kosovští Albánci v azylových zemích: Doporučení UNHCR ohledně návratu“, jež byla aktualizována k březnu 2000, vyplývá, že v důsledku odchodu jugoslávských ozbrojených sil z Kosova

a příchodu mezinárodních vojenských jednotek (KFOR) došlo v druhé polovině roku 1999 k masivnímu návratu velké většiny kosovských Albánců do Kosova, kteří odtud uprchli v letech 1998 - 1999. Návrat uprchlíků proběhl i za situace, kdy poměry v Kosovu byly stále nestabilní a v mnoha ohledech nebezpečné. Od poloviny roku 1999 do března 2000 Prozatímní civilní správa v Kosovu (UNMIK) a její partneři učinili značný pokrok v nelehkém úkolu obnovy civilní správy Kosova, včetně rozvoje ekonomiky, obnovy a výstavby přístřeší a poskytování místních služeb; nadále pokračuje úsilí o vytvoření policejních složek a funkčního justičního systému. Zpráva uzavírá, že za této situace většina kosovských Albánců, která setrvává v azylových zemích, již nepotřebuje ochranu a může se tedy bezpečně vrátit domů. Ze „Zprávy o dodržování lidských práv za rok 2000 - Svazová republika Jugoslávie, Kosovo“ vydané Úřadem pro demokracii a lidská práva a práci Ministerstva zahraničních věcí Spojených států amerických v únoru 2001 vyplývá, že v roce 2000 v Kosovu bylo ve všech podstatných rysech zajištěno dodržování lidských práva, třebaže v důsledku předchozí války a etnické nevraživosti přetrvávaly v některých případech určité tlaky na nezávislost justice. Ekonomická situace se pomalu zlepšovala vlivem obnovení ekonomické aktivity a zahraničních investic zejména do infrastruktury, avšak přetrvávala nezaměstnanost postihující zhruba 62% Albánců a ještě vyšší procento Srbů.

K posouzení otázky udělení humanitárního azylu stěžovateli nutno poznamenat, že ustanovení § 14 zákona o azylu je kombinací neurčitého právního pojmu a správního uvážení, kdy neurčitým právním pojmem je „případ zvláštního zřetele hodný“ a vlastní rozhodnutí správního orgánu vyjádřené slovy „lze udělit humanitární azyl“ představuje správní uvážení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2004, č. j. 5 Azs 105/2004 - 72, zveřejněný pod č. 375/2004 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu; srov. též nepublikované rozsudky Nejvyššího správního soudu rozsudku ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 47/2003 - 48, ze dne 3. 2. 2004, č. j. 2 Azs 65/2003 - 63, a ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Azs 12/2003 - 38). Nejvyšší správní soud proto setrvale vychází z názoru, že na udělení azylu z humanitárního důvodu podle § 14 zákona o azylu nemá žadatel subjektivní právo a že správní orgán o něm rozhoduje na základě správního uvážení; jeho rozhodnutí přezkumává soud pouze v omezeném rozsahu, a to z hlediska dodržení příslušných procesních předpisů (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Míra správního uvážení správního orgánu je tedy za situace, kdy se ustanovení § 14 zákona o azylu omezuje při určení důvodů, pro něž je možné humanitární azyl udělit, na konstatování, že se jedná o důvody hodné zvláštního zřetele, poměrně široká. Přitom prostor soudního přezkumu správních rozhodnutí u přiznání či nepřiznání humanitárního azylu je v souladu s citovaným judikátem naopak omezen, což však jistě ani ve vzájemné kombinaci neznamená, že by přiznávání humanitárního azylu mohlo být určováno pouhou libovůlí správního orgánu. Smysl institutu humanitárního azylu lze spatřovat v tom, aby rozhodující správní orgán měl možnost azyl poskytnout i v situacích, na něž sice nedopadá žádná z kautel předpokládaných taxativními výčty ustanovení § 12 a § 13 zákona o azylu, ale v nichž by bylo přesto patrné „nehumánní“ azyl neposkytnout. V jiných právních předpisech reaguje zákonodárce na skutečnost, že není schopen předpokládat všechny situace, v nichž je určitý postup vhodný či dokonce nutný, typicky demonstrativními výčty za účelem odstranění či alespoň zmírnění tvrdostí zákona. V zákoně o azylu ovšem k dosažení téhož účelu zvolil kombinaci dvou ustanovení obsahujících výčty taxativní a jednoho ustanovení umožňujícího pohledem humanitárních hledisek řešit situace nezahrnutelné pod předchozí dvě ustanovení. Správní orgán díky tomu může zareagovat nejen na varianty, jež byly předvídatelné v době přijímání zákona o azylu jako obvyklé důvody udělování humanitárního azylu - sem lze příkladmo zařadit například udělování humanitárního azylu osobám zvláště těžce postiženým či zvláště těžce

nemocným nebo osobám přicházejícím z oblastí postižených významnou humanitární katastrofou, ať už způsobenou lidskými či přírodními faktory - ale i na situace, jež předvídané či předvídatelné nebyly. Míra volnosti této jeho reakce je pak omezena pouze zákazem libovůle, jenž pro orgány veřejné moci vyplývá obecně z ústavně zakotvených náležitostí demokratického a právního státu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2004, č. j. 2 Azs 8/2004 - 53).

Žalovaný odůvodnil neudělení humanitárního azylu tím, že řešení stěžovatelovy bytové situace v Kosovu a přání žít společně se svojí rodinou nejsou předmětem azylového zákona; podání žádosti o azyl pak považoval za účelovou snahu zajistit si v ČR povolení k pobytu, který mu zde byl zakázán do roku 2008. Stěžovatelovo upozornění, že při neudělení azylu bude muset opustit ČR a rozpadne se mu rodina, považoval žalovaný za svého druhu výhrůžku; dodal, že tyto osobní a rodinné problémy stěžovatele nelze řešit cestou azylového řízení a že v těchto skutečnostech nespátřuje důvody pro udělení humanitárního azylu.

Z odůvodnění žalovaného je patrné, že se v potřebné míře zabýval tím, zda u stěžovatele jsou dány zvláštní okolnosti spočívající např. v jeho osobní či rodinné situaci, specifickém vztahu k České republice či v povaze jeho dosavadního chování, které by případně mohly důvodem pro udělení humanitárního azylu být či které by naopak mohly být důvodem pro rozhodnutí, že humanitární azyl není v případě stěžovatele vhodné poskytnout. Tyto zvláštní okolnosti (rodinný vztah stěžovatele k českým státním občanům včetně dvou nezletilých dětí, kteří žijí na území ČR, předchozí delší pobyt stěžovatele na území ČR) žalovaný správně rozpoznal a ve svém rozhodnutí zhodnotil. Odůvodnění rozhodnutí žalovaného nutno považovat za dostatečné, logické a racionální a ve svých hodnotových soudech rozhodně nevybočující z mezí humanity. Obdobný náhled na existenci či neexistenci důvodů pro udělení humanitárního azylu opřených o skutečnost, že žadatele o azyl pojí s ČR rodinné vazby a že předtím v ČR delší dobu žil, ostatně zaujal Nejvyšší správní soud již ve vícero svých rozhodnutích. V rozsudku ze dne 16. 2. 2005, č. j. 4 Azs 333/2004 - 69, Nejvyšší správní soud uvedl, že *potřeba další legalizace pobytu žadatele o udělení azylu, který na území České republiky pobýval legálně od roku 1989 do 1997, není zákonným důvodem pro udělení azylu a že snaha po legalizaci pobytu z důvodu společného soužití se snoubenkou, která má desetiletou dceru, je sice důvodem pochopitelným, avšak nikoliv natolik závažným a naléhavým, aby bez přistoupení dalších okolností zvláštního zřetele hodných mohl být vnímán jako výjimečný, tedy zvláštního zřetele hodný ve smyslu § 14 zákona o azylu*. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 47/2004 - 60, se uvádí, že *snaha po legalizaci pobytu z důvodu společného soužití s manželem žijícím na území České republiky (občanem Vietnamské socialistické republiky, který však o azyl nepožádal) je sice důvodem pochopitelným, avšak nikoliv natolik závažným a naléhavým, aby bez přistoupení dalších okolností zvláštního zřetele hodných mohl být vnímán jako výjimečný, tedy zvláštního zřetele hodný ve smyslu § 14 zákona o azylu*. Podobné právní názory lze nalézt i v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2004, č. j. 4 Azs 47/2003 - 52, ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 Azs 3/2003 - 36, a ze dne 17. 9. 2003, č. j. 4 Azs 6/2003 - 55. Lze tedy konstatovat, že krajský soud zcela správně a v souladu se stálou judikaturou Nejvyššího správního soudu posoudil právní otázku, dospěl-li k závěru, že žalovaný stěžovateli důvodně neudělil azyl podle § 14 zákona o azylu.

I otázka neexistence překážky vycestování podle § 91 zákona o azylu byla žalovaným a následně i krajským soudem v rámci přezkumného řízení soudního posouzena zcela správně. Z obou shora citovaných zpráv o situaci v Kosovu, které si žalovaný opatřil,

i ze skutečností zjištěných o stěžovateli v řízení o žádosti o udělení azylu totiž zjevně vyplývá, že žádný z taxativně vymezených důvodů shledání překážky vycestování, jak jsou vymezeny v § 91 odst. 1 písm. a) bodu 1. a 2. a písm. b) zákona o azylu, není dán [aplikace písm. a) bodu 3. a písm. c) uvedeného ustanovení u stěžovatele vůbec nepadá v úvahu]. Stěžovatel je albánské národnosti, patří tedy v Kosovu ke většinovému etniku. V době rozhodování správního orgánu v Kosovu již neprobíhal válečný konflikt, země byla vcelku účinně spravována prozatímní mezinárodní správou a nedocházelo již ani k etnickým násilnostem kromě ojedinělých (a prozatímní mezinárodní správou v zásadě efektivně potlačovaných) excesů, kdy se ovšem terčem etnických útoků stávali spíše příslušníci srbské menšiny a nikoli Albánci. Pravděpodobnost, že by stěžovatelův život či svoboda byly ohroženy kvůli etnické nevraživosti či etnickému konfliktu, byla tedy zcela mizivá. Totéž platilo i o ohrožení života stěžovatele v důsledku válečného konfliktu. Tvrdí-li stěžovatel, že i nadále je situace v Kosovu nestabilní a hrozí reálné nebezpečí vážného konfliktu mezi skupinami různých národností, nelze mu dát zapravdu, neboť z informací o situaci v Kosovu, které měl správní orgán k dispozici a které lze nepochybně považovat za relevantní a dostatečně podrobné, naopak vyplývá, že tamní situace se vyvíjela směrem k mírovému a v základních rysech funkčnímu společenskému uspořádání a postupně se stabilizovala. Je nepochybné, že ekonomické a sociální podmínky v Kosovu byly horší než v ČR, ovšem ani náznakem nebyly natolik špatné, aby je bylo možno považovat samy o sobě za hrozbu nelidského či ponižujícího zacházení pro stěžovatele.

Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tedy není dán pro žádný z obou problémových okruhů vymezených stěžovatelem v jeho kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Vzhledem k neprodlenému rozhodnutí ve věci samé (několik týdnů po předložení věci Nejvyššímu správnímu soudu) nerozhodoval již tento soud o žádosti o přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný správní orgán měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 28. července 2005

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu