



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Novotného a soudkyň JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobkyň: **a) N. O., b) nezl. N. A.**, zast. matkou N. O., obě právně zast. Mgr. Janou Hladíkovou, advokátkou, sídlem tř. 17 listopadu 623, 530 02 Pardubice, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Nad Štolou 3, Praha 7, o udělení azylu, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 29. 9. 2004, č. j. 52 Az 40/2004 – 85,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**

II. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Soud **p ř i z n á v á** ustanovené advokátce Mgr. Janě Hladíkové odměnu včetně paušální náhrady ve výši 1075 Kč, která jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Řádně a včas podanou kasační stížností ze dne 3. 11. 2004 se žalobci (dále jen stěžovatelé) domáhali zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích jako soudu I. stupně a současně požadovali přiznat kasační stížnosti odkladný účinek. Posléze uvedeným návrhem se podepsaný soud nezabýval s ohledem na skutečnost, že rozhodoval o věci přednostně ve smyslu §§ 56, 120 s. ř. s.

Rozhodnutím žalovaného Ministerstva vnitra ze dne 10. 9. 2002, č. j. OAM-4029/VL-19-12-2002, bylo rozhodnuto ve věci žádosti žalobkyň o udělení azylu tak, že tato žádost byla zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 odst. 1 písm. g) 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) ve znění zákona č. 2/2002 Sb. Současně bylo rozhodnuto, že se žalobcům azyl neuděluje podle § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona o azylu, přičemž se na ně nevztahuje

překážka vycestování podle § 91 zákona o azylu.

Ve svém rozhodnutí žalovaný uvedl především skutečnosti patrné z žádosti žalobkyně a), tedy že v roce 2001 odjela z Ukrajiny za svým manželem do České republiky (dále jen ČR), chtěla si zde vyřídít povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny, ale to se jí nepodařilo, neboť manželovi nebylo prodlouženo jeho povolení k pobytu. Aby zde mohla pobývat legálně a také proto, že se nemá kam vrátit, neboť jejich dům byl značně poškozen při povodních, rozhodla se požádat o azyl.

Soud I. stupně toto rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Uvedl, že žalobkyně podala dne 13. 9. 2002 k Vrchnímu soudu v Praze včas opravný prostředek, ve kterém uvedla, že se nemůže vrátit na Ukrajinu, protože její rodině tam hrozí nebezpečí a nemá kde žít a že stát jí nepomůže. Povodeň lze považovat za živelnou událost a také, že tato skutečnost může naplnit zákonné znaky skutkové podstaty pro udělení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu. Žalovaný nezjišťoval skutkový stav ve vztahu k humanitárnímu azylu. I když bylo rozhodnuto o tom, že se azyl podle § 14 neuděluje, neodpovídalo to odůvodnění rozhodnutí, když v něm žalovaný pouze konstatoval, že v případě žadatelky a její dcery po posouzení jejich osobní situace a poměrů v zemi jejich státní příslušnosti se humanitární azyl v smyslu § 14 zákon neuděluje. Jakou konkrétní osobní situaci, jaké konkrétní poměry v zemi měl na mysli, z rozhodnutí nevyplývá. Nejvyšší správní soud tento rozsudek krajského soudu zrušil dne 29. 7. 2004 pod č. j. 5 Azs 81/2004 - 75.

Soud I. stupně v novém rozhodnutí žalobu zamítl, což odůvodnil tím, že poukázal na skutečnosti zjištěné správním orgánem, a to zejména okolnost, která se týká důvodu, pro který o azyl bylo žádáno, totiž závažné poškození domu při povodních na Ukrajině a snaha legalizovat pobyt v České republice. Uvedl, že tyto okolnosti nelze podřadit důvodům pro udělení azylu upravených v zákonu o azylu. Dále uvedl, že výroky týkající se neudělení azylu podle § 13 a § 14, jakož i překážky vycestování podle § 91 zákona o azylu byly v rozhodnutí nadbytečné, avšak nezpůsobují jeho nezákonnost či nicotnost rozhodnutí. Ve vztahu k § 91 připomenul, že tento výrok může být obsažen pouze v rozhodnutí, ve kterém správní orgán rozhodl o neudělení azylu (5 Azs 230/2004).

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel včas kasační stížnost, v níž poukázal na to, že uvedl skutečnosti, které dávaly dostatek podkladů pro udělení azylu z důvodů humanitárních podle § 14 zákona o azylu a s tím se žalovaný ve svém správním rozhodnutí vůbec nevypořádal, resp. nesdělil důvody, proč azyl podle citovaného paragrafu neudělil. Krajský soud se pak vypořádal s touto otázkou zmatečně, když uvedl, že žádost o azyl byla zamítnuta jako nedůvodná podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona, a tudíž nemůže být důvodná ani podle jiných ustanovení zákona o azylu tedy ani z důvodů humanitárních. Poukazuje na důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní (s. ř. s.).

Dle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu se žádost o udělení azylu zamítne jako zjevně nedůvodná, jestliže žadatel neuvádí skutečnost svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 tohoto zákona.

Správní orgán dospěl k závěru, že stěžovatelky neuvedly žádné skutečnosti, ze kterých by bylo možno dovodit, že byly ve své vlasti pronásledovány za uplatňování politických práv a svobod a neuvedly v případě návratu do vlasti žádnou konkrétní obavu, kterou by bylo možno považovat za odůvodněný strach z pronásledování z důvodů rasy, náboženství,

národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo zastávání určitých politických názorů. Skutečnosti uváděné stěžovatelkami nelze považovat za pronásledování ve smyslu ust. § 12 písmeno b) zákona o azylu. Stěžovatelky neopustily Ukrajinu z důvodů pronásledování za uplatnění politických práv a svobod nebo z důvodů rasy náboženství nebo politického přesvědčení. Pohnutkou pro opuštění vlasti byla skutečnost, že jejich dům byl poškozen při povodních.

Důvody udělení azylu jsou upraveny ustanoveními § 12 až § 14 zákona o azylu. Dle § 12 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.

Z toho se podává, že správní orgán má povinnost zjišťovat skutečnosti rozhodné pro udělení azylu jen tehdy, jestliže žadatel o udělení azylu alespoň tvrdí, že existují důvody v tomto ustanovení uvedené, případně neuvádí jen důvody ekonomické. Ze žádného ustanovení tohoto zákona nelze dovodit, že by správnímu orgánu vznikala povinnost, aby sám domýšlel právně relevantní důvody pro udělení azylu žadatelem neuplatněné a posléze k těmto důvodům činil příslušná skutková zjištění. Povinnost zjistit skutečný stav věci dle § 32 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) má správní orgán pouze v rozsahu důvodů, které žadatel v průběhu správního řízení uvedl. Tomu konečně odpovídá i povaha soudního přezkumu, myšleno odkazem na § 77 s. ř. s., neboť tam založené oprávnění soudu provádět dokazování dotýkající se požadavku plné jurisdikce, se však po výtce váže k předmětu soudního řízení, totiž rozhodnutí vydaného správním orgánem, který je povinen postupovat podle příslušných procesních předpisů. Takto je třeba chápat i ust. § 75 s. ř. s., podle něhož soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Z obsahu správního spisu je nad veškerou pochybnost zřejmé, že žalovaný při zjišťování důvodů pro podání žádosti o azyl stěžovatelkami postupoval korektně.

Důvodem pro podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je nepřezkoumatelnost, spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného je dostatečně srozumitelným a přesvědčivým způsobem odůvodněno, pro stěžovatelky z něj zcela jasně vyplývá, z jakých skutečností správní orgán a následně i soud vycházely a jakými právními úvahami se při rozhodování řídily.

Soud 1. stupně dovodil, že správní orgán sice pochybil, jestliže žádost stěžovatelek zamítl jako zjevně nedůvodnou podle § 16 zákona o azylu, přičemž současně posuzoval důvody pro udělení azylu podle § 13 (sloučení rodiny) a § 14 (humanitární azyl) a výrokem se o nich vyjadřoval, avšak nezákonným z tohoto důvodu rozhodnutí neshledal a konečně ani stěžovatelky vyslovit takovýto závěr nepožadovaly. Za té situace takovýto závěr shledává oprávněným i Nejvyšší správní soud. Pokud totiž v řízení o žádosti o udělení azylu vyplyne některá ze skutečností taxativně uvedených v § 16 odst. 1 zákona, pak vskutku správní orgán bez dalšího - ale jen ve lhůtě podle odstavce 2 téhož ustanovení - zamítne žádost. Rozhodne tedy konečným způsobem ve věci, aniž by v řízení zjišťoval existenci některého z důvodů pro udělení azylu podle § 12 zákona. Pro rozhodování o udělení azylu z některého z důvodů předvídaných v ustanoveních § 13 a § 14 zákona je určující závěr o neexistenci důvodů pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu. Protože tento důvod při zamítnutí žádosti podle § 16

zákona zjišťován není, dostává se výrok správního orgánu o zamítnutí žádosti o udělení azylu podle § 16 zákona do logického rozporu s výrokem o neudělení azylu podle § 13 a § 14 zákona.

Jestliže se však správní orgán odhodlal posuzovat i otázku § 14 zákona o azylu, tj. humanitárního azylu, nezbyvá než připomenout právní povahu tohoto institutu. V moderním právním státě je odmítána možnost neomezené volné úvahy. Při aplikaci § 14 zákona o azylu, umožňující udělit humanitární azyl, je nezbytné ujasnit si obsah tohoto ustanovení z hlediska možností, které se správnímu orgánu nabízejí. Tato právní norma totiž v sobě obsahuje kombinaci neurčitého právního pojmu a správního uvážení. Neurčitý právní pojem, zde představovaný „důvodem zvláštního zřetele hodným“ nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě. Častými zástupci tohoto institutu jsou „veřejný zájem či veřejný pořádek“. Zákonodárce vytváří prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu určitého neurčitého právního pojmu, či nikoli. Ovšem naplnění obsahu neurčitého právního pojmu pak s sebou přináší povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který norma předvídá. Při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její hodnocení. Naproti tomu u správního uvážení je úvaha orientována na způsob užití právního následku (např. vyslovit zákaz určité činnosti). Zákon tedy poskytuje volný prostor k rozhodování v hranicích, které stanoví. Tento prostor bývá vyjádřen různě, např. alternativními možnostmi rozhodnutí s tím, že je na úvaze správního orgánu, jak s těmito možnostmi naloží, nebo určitou formulací („může, lze“) apod.; s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný právní následek. Úprava může být kombinována právě s použitím neurčitých pojmů, které zpravidla diskreční pravomoc omezují (orgán může žadateli vyhovět, jsou-li proto závažné důvody). V předmětném paragrafu pak odpovídá charakteru popisovaného institutu dikce „...lze udělit azyl...z důvodu hodného zvláštního zřetele“. Soud proto uzavírá, 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. Z obsahu správního spisu i z napadeného rozhodnutí správního orgánu je patrné, že žalovaný se řádně seznámil s rozhodujícím důvodem žádosti o azyl, avšak důvod pro udělení azylu podle § 14 zákona o azylu v něm neshledal; takové rozhodnutí, které však v daném případě učinil nad rámec toho, co mu ukládá zákon, je v jeho pravomoci a soud v něm neshledává nic, co by svědčilo o zneužití tohoto právního institutu. Především stěžejní důvod, který je zmiňován, totiž neblahé důsledky ekologické katastrofy - povodně - byly správně posouzeny jako okolnosti, které neumožňují udělit azyl podle § 12 zákona o azylu. Správní orgán také zvážil, zda lze udělit azyl i podle § 14 zákona a došel k závěru, že na základě posouzení osobní situace a poměrů v zemi jejich státní příslušnosti neudělí humanitární azyl. Vlastní rozhodnutí udělit či neudělit azyl z humanitárního důvodu podle § 14 je věcí volného uvážení správního a ve vztahu k výsledku tohoto rozhodnutí není přezkum soudem možný (srov. IV ÚS 532/02). Okolnost, že stěžovatelky pochází z území, kde se udála katastrofa s rozsáhlými ekologickými dopady, není samostatnou kategorií, jež by zakládala sama o sobě důvod pro udělení azylu. Může se tak stát jen za splnění dalších podmínek, jež zákon o azylu předvídá.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že důvody uvedené v kasační stížnosti stěžovatelkami podřazené pod ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., nebyly prokázány, a proto podanou kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Stěžovatelky, které neměly v tomto soudním řízení úspěch, nemají právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst.1 s. ř. s.) a žalovanému, který byl v řízení úspěšný, náklady řízení nevznikly, resp. je neúčtoval. Proto soud rozhodl, že žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává. Soud stěžovatelkám pro toto řízení ustanovil zástupcem advokáta; v takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 7, § 120 s. ř. s.). Soud proto určil odměnu advokáta částkou 1000 Kč za jeden úkon právní služby – převzetí věci (§ 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů), paušální náhradu výdajů částkou 75 Kč (§ 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, 120 s. ř. s.).

V Brně dne 27. května 2005

JUDr. Václav Novotný
předseda senátu