



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce V. V., zastoupeného JUDr. Vladimírem Sedláčkem, advokátem se sídlem Kollárova 422, 783 53 Velká Bystřice, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra** se sídlem Nad Štolou 3, poštovní schránka 21/OAM, 170 34 Praha 7, proti rozhodnutí ze dne 3. 9. 2002, č. j. OAM-4059/CU-02-P08-2001, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. 3. 2005, č. j. 15 Az 202/2003-25,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV.** Odměna advokáta JUDr. Vladimíra Sedláčka **s e u r č u j e** částkou 2148 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 3. 9. 2002 neudělil žalovaný žalobci azyl podle § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu; zároveň vyslovil, že se na žalobce nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 tohoto zákona.

Žalobce brojil proti rozhodnutí opravným prostředkem, který žalovaný postoupil Vrchnímu soudu v Praze dne 23. 10. 2002. Kromě obecných poukazů na některá ustanovení správního řádu, která žalovaný podle žalobce porušil, žalobce namítl, že žalovaný se nepokusil ověřit nebezpečí ohrožení života, jemuž byl žalobce na Ukrajině vystaven. S odvoláním na § 12 zákona o azylu uvedl, že jako redaktor byl na Ukrajině vystaven

jak vyhrůžkám, tak i fyzickým útokům páchaným nikoli neznámými osobami, nýbrž policií; ani po odstěhování z místa bydliště toto pronásledování neustalo, a proto žalobce opustil zemi. Na postup úředních osob v jeho věci si žalobce nestěžoval, protože veškerá státní moc na Ukrajině je zkorumpovaná a podaná stížnost s sebou nese riziko odplaty ze strany různých vlivných kruhů.

Vrchní soud v Praze řízení o žalobě neskončil do 31. 12. 2002, a proto věc po tomto datu postoupil Krajskému soudu v Ústí nad Labem, který o ní nadále jednal jako o žalobě (§ 129 odst. 2 soudního řádu správního). Dne 28. 4. 2004 bylo Krajskému soudu v Ústí nad Labem doručeno žalobcovu podání ze dne 9. 4. 2004 označené jako doplnění žaloby. V něm žalobce předložil soudu jako nové důkazy listiny dosvědčující, že trpí leukémií, což se dozvěděl v únoru 2004. Od té doby je léčen a byl i opakovaně hospitalizován. Léčba je velmi nákladná; na Ukrajině není zdaleka na takové úrovni, zatímco zde je žalobci coby žadateli o azyl poskytována řádná lékařská péče. Žalobce proto soudu navrhl, aby provedl nové důkazy a ve svém rozhodnutí k nim přihlédl. Navrhl také možný postup podle § 62 s. ř. s.: při něm by správní orgán i soud mohly přihlédnout k novým skutečnostem a zvážit možnost udělení azylu z humanitárních důvodů podle § 14 zákona o azylu.

Krajský soud v Ústí nad Labem žalobu zamítl rozsudkem ze dne 17. 3. 2005. Žalobcův poukaz na porušení správního řádu považoval za ryze formální; k námitkám založeným na nesprávné aplikaci § 12 zákona o azylu pak uvedl, že žalobce neprokázal pronásledování za uplatňování politických práv a svobod [písm. a)], ani odůvodněný strach z pronásledování z důvodů podle písm. b) tohoto ustanovení. Z útoku provedeného neznámými lidmi samo o sobě neplyne, že pachatelé byli příslušníky státních orgánů, resp. že jednali z jejich návodu. Žalobce navíc prakticky neusiloval o nápravu; jeho námitky o celkové korupčnosti prostředí na Ukrajině jsou proto jen paušální. U žalobce nejsou splněny ani podmínky pro udělení azylu podle § 13 a § 14 zákona o azylu, a ani překážka vycestování u něj není dána.

Proti zamítavému rozsudku krajského soudu podal žalobce včas kasační stížnost, později doplněnou podáním ustanoveného advokáta, z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nesprávné posouzení právní otázky podle písm. a) spočívá podle žalobce v tom, že soud vyžadoval jednoznačný důkaz o pronásledování žalobce, ačkoli takový důkaz nemůže jedinec při konfliktu se státem doložit. Přitom soud pominul celkové politické poměry na Ukrajině, zneužívání moci a perzekuci nepohodlných osob. Za předchozího prezidenta Ukrajiny zmizeli nebo byli zavražděni někteří představitelé opozice nebo sdělovacích prostředků; všeobecně je známo, že se tak stalo v důsledku činnosti některých státních orgánů, a přesto o tom nelze zatím opatřit objektivní důkazy. Další pochybení pak žalobce spatřuje v tom, že se soud vůbec nezabýval doplněním žaloby, v němž žalobce předložil nové důkazy o svém těžkém onemocnění leukémií, o kterém se dozvěděl až po vydání rozhodnutí žalovaného; tím se u něj podmínky pro udělení azylu ještě rozšířily o důvody humanitární ve smyslu § 14 zákona o azylu. Soud tyto skutečnosti vůbec nevzal v úvahu, ačkoli obsah doplňujícího podání nijak nerozšiřoval žalobní body (nebyl tedy v rozporu se zásadou koncentrace řízení ve smyslu § 71 odst. 2 s. ř. s.) a doplnění dokazování ve smyslu § 77 odst. 2 s. ř. s. jistě bylo možné; přitom ani neuvedl, proč k žalobcovu návrhu na provedení nových důkazů vůbec nepřihlédl. Předložené důkazy o žalobcově zdravotním stavu jsou pro jeho věc mimořádně významné; soud se s nimi proto měl buď vypořádat, nebo vyložit, proč k nim nepřihlédl. Pokud tak neučinil, zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a jeho rozhodnutí je z téhož důvodu nepřezkoumatelné.

Žalobce proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svém dosavadním stanovisku.

Kasační stížnost není důvodná.

V námitce nesprávného posouzení žalobce vytýkal krajskému soudu, že od něj žádal důkaz, který si není možno obstarat, a že jej obecně známé informace o zneužívání státní moci na Ukrajině nevedly k tomu, aby u žalobce shledal důvod k udělení azylu; tomu však Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Krajský soud totiž ve skutečnosti od žalobce žádný důkaz nepožadoval: posuzoval jen jeho tvrzení a zkoumal, zda žalovaný správně zhodnotil tato tvrzení ve vztahu k důvodům pro udělení azylu, jak jsou vypočteny v § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu. S jeho závěry o tom, že žalovaný v tomto směru nepochybil, se ztotožňuje i zdejší soud. Žalobce ve správním řízení popisoval potíže, které mu nastaly po vydání článku v novinách (nelibost nadřízeného, která žalobce vedla k ukončení pracovního poměru, výpověď z bytu, fyzický útok neznámých osob a anonymní výhrůžné dopisy); nikdy však nenaznačil, že by původci těchto potíží mohli být nějak spjati se státní mocí či byli přímo jejími vykonavateli. To uvedl až v žalobě; tímto novým tvrzením ale nelze účinně zpochybňovat zákonnost rozhodnutí správního orgánu, jemuž taková tvrzení vůbec předložena nebyla, a jenž tak o nich nemohl ani uvážit.

S ohledem na původní výpovědi žalobce, jejichž věrohodnost žádný z rozhodujících orgánů nepochybil, pak není zřejmé, proč žalobce na podporu svých tvrzení uvádí případy osob nepohodlných režimu, které zmizely nebo byly zavražděny z popudu státní moci a ze zjevně politických důvodů. Jednak je značně nadsazené předpokládat, že se žalobce stal politicky exponovanou osobou po sepsání a publikování jediného článku; především ale politické a státně mocenské motivy útoku a výhrůžek, jichž byl žalobce obětí, jsou pouze žalobcovou domněnkou, navíc ani nesdělenou rozhodujícímu správnímu orgánu, nýbrž poprvé formulovanou až v řízení před soudem. Správní orgán přitom nemůže dovozovat za účastníka řízení o udělení azylu důvody, které by mohly vést k úspěchu jeho žádosti: břemeno tvrzení spočívá na účastníkovi samotném.

Má-li účastník řízení o udělení azylu za to, že jsou jeho základní lidská a politická práva v zemi původu závažně porušována a vlastní stát mu odmítá poskytnout ochranu, musí toto své přesvědčení vztahovat ke konkrétním skutečnostem a událostem týkajícím se jej samotného: ochrana formou azylu je totiž svou podstatou individuální, a individualizované musejí být i důvody, pro něž byl azyl udělen. Pro účely rozhodování o udělení azylu konkrétnímu jednotlivci je tak nevýznamné, zda je míra ochrany lidských práv v dané zemi obecně nepřilíh uspokojivá, zda se tu ve značném rozsahu objevuje korupce a zda veřejní představitelé leckdy využívají svůj vliv k nezákonným účelům: podstatné je pouze to, zda byl tento jednatel konkrétně a osobně dotčen ve svých základních právech, a to měrou, která se rovná pronásledování ve smyslu § 12 písm. a) zákona o azylu nebo vyvolává odůvodněný strach z něj [písm. b) tamtéž]. Z žalobcova příběhu nijak nevyplývalo, že útoky a výhrůžky, které musel snášet, se vymykaly z rámce obecné kriminality; žalobcovy výpovědi ve správním řízení o tom nesvědčí a rozhodně nelze tento závěr dovozovat z toho, že se vše odehrálo v zemi, která obecně není s to zajistit svým obyvatelům ochranu práv v plné míře.

Neobstojí ani námitka vad řízení před soudem: krajský soud se podle ní nezabýval žalobcovým důkazním návrhem vzneseným v doplnění žaloby, což mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí a přivodilo to jeho nepřezkoumatelnost. Žalobce má pravdu v tom, že krajský soud pochybil, pokud přehlédl doplnění žaloby; mýlí se však v hodnocení obsahu tohoto podání a také co do následků pochybení soudu. Doplnění žaloby ze dne 9. 4. 2004 obsahovalo totiž nejen návrh na provedení důkazu o žalobcově nemoci nově předloženými listinami (lékařskými zprávami), ale též nový žalobní bod: ve svém onemocnění leukémií totiž žalobce spatřoval další důvod pro udělení azylu a vedle doposud tvrzeného nároku na udělení azylu podle § 12 zákona o azylu se dovolával též azylu z humanitárních důvodů. Není tedy správný žalobcův závěr, podle něž není obsah doplnění v rozporu s koncentrační zásadou upravenou v § 71 odst. 2 s. ř. s. Podle třetí věty tohoto ustanovení může žalobce rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby. Žalobce ve své původní žalobě výslovně neoznačil výroky rozhodnutí žalovaného, které napadá; obsah žaloby však svědčí o tom, že se žalobce pro sebe domáhal udělení azylu kvůli pronásledování z politických důvodů podle § 12 písm. a) zákona o azylu. Naproti tomu v doplnění žaloby žalobce argumentoval ve prospěch udělení azylu z humanitárních důvodů podle § 14 zákona o azylu; činil tak zcela odlišnými argumenty než v původní žalobě, tedy novým žalobním bodem, a striktně vzato napadal i odlišný výrok (výroky podle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu jsou totiž výroky samostatnými, i když graficky bývají slučovány do jediné věty). Takto uplatněný žalobní bod byl tedy nepřijatelný, a to i kdyby soud uvěřil žalobcovu tvrzení, že se zakládá na skutečnostech nových, do vydání rozhodnutí žalovaného neznámých (tvrzení je přitom zpochybněno samotnou lékařskou zprávou ze dne 11. 3. 2004, podle níž byla leukémie zjištěna u žalobce již koncem roku 2001, ovšem tehdy žalobce odmítal léčbu).

Správný soud totiž při přezkumu správního rozhodnutí nevystupuje jako orgán provádějící obnovu řízení – tedy nehodnotí věc na základě nových skutečností, které nebyly v předcházejícím správním řízení známy – nýbrž toliko zkoumá, zda správní orgán vzal v úvahu všechna tvrzení účastníka řízení a zda i jinak shromáždil dostatek skutkových zjištění pro své právní závěry. Tomuto požadavku žalovaný dostál; zákonnost rozhodnutí krajského soudu, a tím i zákonnost rozhodnutí žalovaného, nelze zpochybňovat skutečnostmi, o nichž žalovaný při svém rozhodování nevěděl a ani při nejlepší vůli vědět nemohl. Domnívá-li se tedy žalobce, že by mu při jeho současném zdravotním stavu měl být udělen azyl z humanitárních důvodů, nemůže se toho s úspěchem domáhat u krajského soudu ani u Nejvyššího správního soudu, nýbrž opětovnou žádostí u žalovaného. Podle § 10 odst. 3 zákona o azylu, ve znění pozdějších předpisů, je cizinec, který v České republice o udělení mezinárodní ochrany (pozn.: dříve azylu) již žádal, oprávněn podat žádost o udělení mezinárodní ochrany nejdříve dva roky od pravomocného ukončení předchozího řízení. V případě, že cizinec požádal o soudní přezkum správního rozhodnutí, považuje se za počátek dvouleté lhůty den nabytí právní moci soudního rozhodnutí. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem v žalobcově věci nabyl právní moci dne 10. 5. 2005; dvouletá lhůta tak skončí dne 10. 5. 2007. Žalovaný však může v případě hodném zvláštního zřetele (rozumí se, že k žádosti cizince) tuto lhůtu prominout (odst. 4 tamtéž).

Nový žalobní bod, který směřoval k udělení azylu z humanitárních důvodů a který byl uplatněn rok a půl po uplynutí lhůty k podání žaloby (resp. tehdy oprávněného prostředku), tedy nebylo možno věcně projednat; důkaz navrhovaný k prokázání skutečností v něm tvrzených tak nutně musel sdílet osud opožděně uplatněného žalobního bodu. Provést jej by bylo nadbytečné a neúčelné, protože i kdyby jím byly doloženy nově tvrzené skutečnosti, nemohlo by to oslabit správnost rozhodnutí žalovaného, vydaného za jiných skutkových

okolností. Nejvyšší správní soud má stejně jako žalobce za to, že krajský soud se k doplnění žaloby, resp. k novému žalobnímu bodu a k novému důkaznímu návrhu, měl ve svém rozsudku vyjádřit. Rozhodnutí soudu – nebo i jiného orgánu – je přesvědčivé a úplné jen tehdy, pokud se v něm rozhodující orgán vypořádá se všemi tvrzeními, která účastník v řízení uplatnil. Je nepodstatné, zda rozhodující orgán považuje některá z těchto tvrzení nebo dokonce všechna za zjevně nedůvodná, neprojednatelná, klamavá či absurdní: ani v takovém případě by o nich neměl pomlčet. Jeho povinností je – byť stručně – reagovat na veškeré námitky v řízení vznesené (snad s výjimkou námitek opakovaně kverulatočních) už jen proto, aby účastník řízení věděl, že vše, co tvrdil, bylo řádně posouzeno, a aby nemusel opakovaně a neúčelně uplatňovat totéž. Krajský soud tedy postupoval nesprávně, pokud se ve svém rozsudku ani nezmínil o existenci doplňku žaloby: to totiž mohlo v žalobci vyvolat pochyby, zda toto podání bylo soudu vůbec doručeno, a i pokud by se tak stalo, vzbudilo to v něm oprávněnou nejistotu o tom, zda krajský soud nepřehlédl ve spisu to nejpodstatnější a zda by řízení nedopadlo jinak, kdyby toto podání bylo vzato v úvahu. Zejména správní soud, jehož posláním je dbát na zákonnost rozhodování správních orgánů a na dodržování práv účastníků správního řízení, by měl usilovat o to, aby jeho vlastní rozhodnutí byla úplná, přesvědčivá a neuváděla účastníky v nejistotu. Tomuto požadavku Krajský soud v Ústí nad Labem v žalobcově věci nedostál.

Jeho pochybení ovšem nezakládá nepřezkoumatelnost jeho rozsudku, jak se domnívá žalobce. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích řádně uplatněných žalobních bodů, tj. žalobních bodů obsažených v původní žalobě, které jediné mohou účinně zpochybnit rozhodnutí správního orgánu; námitky, které žalobce uplatnil později, vůbec ze své podstaty nebyly s to tak učinit – ať už by v nich bylo obsaženo cokoli, soudu by nezbylo než o nich prohlásit, že se jimi nemůže zabývat. Krajský soud v žalobcově věci zkoumal – s ohledem na znění jeho původní žaloby – jen to, zda žalovaný správně a s dostatkem skutkových podkladů vyhodnotil žalobcův nárok založený na tvrzeném pronásledování podle § 12 zákona o azylu; žádný z řádně uplatněných žalobních bodů ve svém rozsudku nepominul a ke zkoumání čehokoli jiného neměl důvod. Nepřezkoumatelnost může být pojmově dána jen tam, kde bylo mimo přezkum ponecháno to, co přezkoumáno být mělo; námitky obsažené v doplňku žaloby však přezkoumány být neměly a nemohly.

Popsaným pochybením krajský soud ani nezatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. O tom, že postupoval nesprávně, není sporu; vada, kterou svým postupem způsobil, však byla bez vlivu na zákonnost, a to právě proto, že nový žalobní bod vztahující se k institutu humanitárního azylu byl uplatněn zjevně v rozporu s koncentrační zásadou. I kdyby rozhodnutí krajského soudu bylo zrušeno a on musel věc znovu projednat, muselo by jeho nové rozhodnutí být opět zamítavé: opožděně uplatněné námitky by totiž ani při opětovném projednání nemohly zvrátit jeho původní hmotněprávní závěry. Rozdíl by byl pouze v nově vyřčeném závěru o tom, že žalobní bod obsažený v doplňku žaloby byl uplatněn po lhůtě, nebylo jej možno projednat, a proto se soud nezabýval ani důkazním návrhem k němu; na úsudku o věci samé by se však nemohlo změnit nic. Žalobce tedy důvodně namítal, že soud pochybil; toto pochybení však bylo jen dílčí a nemohlo ovlivnit zákonnost rozhodnutí krajského soudu.

Žalobce se svými námitkami tedy neuspěl. Jelikož v řízení nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nevznikly. Zástupci, který byl žalobci ustanoven soudem, náleží mimosmluvní odměna podle § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátního tarifu). Soud proto přiznal žalobcovu zástupci v souladu se sazbou mimosmluvní odměny 2000 Kč za dva úkony právní služby [§ 7 a § 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu, ve znění do 31. 8. 2006]; krom toho mu přiznal i 148 Kč, které zástupce uplatnil jako náhradu výdajů s těmito úkony spojených (2 x 24 Kč za jízdné; 2 x 50 Kč za promeškaný čas – § 14 odst. 3 advokátního tarifu, ve znění do 31. 8. 2006).

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

V Brně dne 21. září 2006

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu