



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudkyní JUDr. Janou Kubenovou v právní věci žalobkyně **O. B.**, nar. ..., státní příslušnost U., bytem R. 6/1382, P. 4, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20.9.2011, č.j. OAM-254/ZA-ZA14-ZA14-2011,

t a k t o :

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 8.2.2012, č.j. 56Az 52/2011 – 25 zrušil rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR, odbor azylové a migrační politiky ze dne 20.9.2011, č.j. OAM-254/ZA-ZA14-ZA14-2011 pro vady řízení a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. O nákladech řízení bylo rozhodnuto tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Krajský soud v Brně v odůvodnění rozsudku mimo jiné uvedl, že přesto že má za to, že žalobkyně nesplňuje ani jednu z podmínek ust. § 12 zákona o azylu, ani u ní nejsou důvody pro udělení doplňkové ochrany dle § 14 a) zákon o azylu, přesto rozhodnutí žalovaného z 20.9.2011 vydaného pod č.j. OAM-254/ZA-ZA14-ZA14-2011 zrušil pro vady řízení a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Uvedl, že své důvody opírá o rozsudek NSS vydaného pod č.j. 5Azs 6/2010 – 107 ze dne 25.1.2011, kdy NSS rozhodoval v rozšířeném senátu (v jiné, ale ve skutkově obdobné věci) a zaujal stanovisko, že zjevnou nedůvodnost žádosti o udělení mezinárodní ochrany je však nutno posuzovat z hlediska všech forem mezinárodní ochrany upravených zákonem o azylu. Žádost o udělení mezinárodní ochrany lze tedy zamítnout podle § 16 zákona o azylu pouze tehdy, je-li skutečně zjevně nedůvodná nejen z hlediska § 12 a § 14 a) zákona o azylu, ale i z hlediska § 13, § 14 a § 14 b) zákona o azylu. Tomu nebrání ani dikce § 14 zákona o azylu. I v případě rozhodnutí podle § 1 zákona o azylu

totiž, jak již bylo řečeno, musely být v předchozím řízení nutně zvažovány případné důvody pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu. Pokud nebyly shledány, tedy žádost byla vyhodnocena z hlediska tohoto ustanovení jako zjevně nedůvodná, je třeba se dále zabývat tím, zda zde nejsou relevantní důvody podle § 14 zákona o azylu. Obdobné závěry platí i pro azyl a doplňkovou ochranu za účelem sloučení rodiny podle § 13 a § 14 b) zákona o azylu.

Krajský soud uvedl, vycházející z tohoto právního názoru NSS, že dospěl k závěru, že v případě žalobkyně nebylo posuzováno ust. § 14 zákona o azylu – humanitární azyl, dle tohoto zákonného ustanovení. Jestliže v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebude zjištěn důvod pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12, lze v případě hodném zvláštního zřetele udělit azyl z humanitárních důvodů.

Z tohoto důvodu však žalovaný nehodnotil, zda v případě žalobkyně lze v případě hodném zvláštního zřetele udělit azyl z humanitárního důvodu ve smyslu § 14 zákona o azylu. Proto soud rozhodnutí žalovaného z 20.9.2011 zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž je žalovaný vázán právním názorem soudu. Ten je takový, že žalovaný v dalším řízení bude posuzovat, zda v případě žalobkyně jsou splněny podmínky hodné zvláštního zřetele pro udělení azylu z humanitárních důvodů.

S tímto rozhodnutím nesouhlasil žalovaný, podal proti němu kasační stížnost, když uvedl, že krajský soud si nesprávně vyložil ust. § 16 odst. 1 písm. f) zákona o azylu. Zdůraznil, že nedůvodnost žádosti o mezinárodní ochranu žalobkyně posuzoval důsledně v souladu s imperativem uvedeného ustanovení. Krajskému soudu vytýká, že nerespektoval zásadu vázanosti správního orgánu tvrzením žalobkyně, když v této souvislosti odkázal na rozsudky NSS, 5Azs 162/2004 nebo 6Azs 56/2009 – 52, které tuto zásadu potvrzují. Důvody pro udělení azylu dle § 12 nebo doplňkové ochrany dle § 14 a) mezi skutečnostmi popisovanými žalobkyní nalezeny nebyly, jak konstatoval i krajský soud v napadeném rozsudku, zatímco existence podmínek pro udělení humanitárního azylu žalobkyně ani netvrdila. Stěžovatel tak neměl žádný důvod se touto otázkou zabývat, neboť by se jednalo „*nejenom o nepřípustný formalismus, ale i překročení základních zásad řízení a o udělení mezinárodní ochrany...*“. Odkaz krajského soudu na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 25.1.2011, č.j. 5Azs 6/2010 – 107, stěžovatel odmítl jako pouhou „*mechanickou aplikaci*“ rozhodnutí bez ohledu na konkrétní okolnosti případu. Zdůraznil význam kasační stížnosti podstatně přesahující jeho vlastní zájmy, neboť brojí proti zásadním pochybení krajského soudu, který nerespektuje judikaturu NSS a vysloveným právním názorem dokonce zavazuje stěžovatele jednat v rozporu s touto judikaturou. Navrhoval proto napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

NSS, jak vyplynulo z odůvodnění, posoudil věc takto:

Kasační stížnost lze považovat za přípustnou.

Pro úvahy o aplikace zákona o azylu je zajímavé rekapitulovat, jak uvedeno, jaká azylově významná skutková tvrzení uvedla sama žalobkyně, a to ve správní žalobě ke krajskému soudu, v protokolu ze dne 8.9.2011 k žádosti o udělení mezinárodní ochrany na území ČR, v dodatečném protokolu k této žádosti ze dne 13.9.2011 a z holografického zdůvodnění žádosti o azyl s úředně vyznačeným 8.9.2011. Žalobkyně důsledně ve všech případech označila za důvod žádosti o mezinárodní ochranu vlastní ekonomickou situaci a její důsledky, spočívající ve strachu z (neznámých) soukromých osob, od kterých si půjčila peníze na neúspěšné podnikání, kteří vyžadují vrácení těchto peněz a vyhrožují fyzickým násilím pro případ, že by peníze nedostaly zpět (bod 23 protokolu z 8.9.2011, první odstavec na druhé straně protokolu z 13.9.2011). Žalobkyně nikdy netvrdila žádný jiný důvod žádosti o azyl. Jako důvod posledního odchodu z Ukrajiny v bodu 20 protokolu z 8.9.2011 uvedla „7.2.2009 dcera porodila v ČR vnučka, chtěla zde zůstat a já jsem přijela za ní, abych jí mohla pomáhat. Dcera žije v ČR asi od roku 2006. Na Ukrajině nemáme kde bydlet, sebrali nám byt, protože manžel měl dluhy, tak nám byt sebrali kvůli dluhům“.

Uvedeno, že se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že žalobkyně neuvedla nic, co by bylo možné hodnotit jako důvod pro případné udělení ochrany dle § 14 zákona o azylu, a to ve formě humanitárního azylu. NSS připomíná, že žalobkyně neuváděla vůbec žádná azylově významná tvrzení. Správní orgán se, na základě skutečností uváděných žalobkyní, teoreticky mohl zabývat leda existencí podmínek pro poskytnutí doplňkové ochrany dle § 14 a) písm. b) zákona o azylu, což také učinil a závěr srozumitelně zdůvodnil. S tímto závěrem se ztotožnil i krajský soud v napadeném rozsudku a nebyl nijak zpochybněn ani kasační stížností ani vyjádřením žalobkyně k této stížnosti. NSS nepřehlédl, pro potřeby této rekapitulace skutkových okolností, že žalobkyně se dovolává skutečností s vysokou mírou neurčitosti způsobené tím, že sama žalobkyně bližší podrobnosti neuvedla, výhrůžky soukromých osob oficiálně neoznámila a také nepožádala o státní ochranu, navíc ze spisu nevyplývá ani to, že by se někomu svěřila. Takto neurčitá tvrzení nepředstavují způsobilý základ dokazování, dle § 51 až § 53 zákona č. 500/2004 Sb., („správní řád“). K posuzovanému příběhu neexistují žádné listiny, žalobkyně ani se nepokusila nějaké získat, a případné svědky nelze identifikovat pro jejich anonymitu a tudíž provedení důkazů výsledkem svědků je rovněž nedostupný.

Jak bylo uvedeno, klíčovou otázkou tohoto řízení představuje rozsah přezkumné pravomoci soudu ve správním soudnictví, konkrétně v případech, kdy žadatel o mezinárodní ochranu neuvádí takové skutečnosti, které dokumentují splnění zákonných podmínek pro udělení konkrétních forem mezinárodní ochrany, pokud tyto podmínky jinak nevyjdou najevo.

Řízení ve správním soudnictví je plně ovládáno zásadou dispoziční. Bylo tedy na žalobkyni, zda proti rozhodnutí správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují její práva nebo povinnosti, bude brojit žalobou u soudu či nikoliv; bylo na ní a je to její odpovědnost, jak jasně v případě, když se bude domáhat ochrany svých práv žalobou u soudu, v žalobě vymezí, které výroky správního rozhodnutí napadá, a v žalobních bodech pak specifikuje, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné.

Žalobkyně tak v zásadě jednala, když ve správní žalobě namítla vadný postup stěžovatele, který v důsledku nedostatečného dokazování nezjistil podmínky alespoň pro udělení doplňkové ochrany dle § 14 a) azylového zákona, zatímco tvrzením existence podmínek pro humanitární azyl se žalobkyně nezabývala vůbec. V souladu s uvedenou dispoziční zásadou je i skutečnost, že žalobkyně mezi žalobními body explicitně uvedla jen určité vady dokazování.

Krajský soud její důvody odmítl, vytkl však stěžovateli jako vadu, že neposoudil oprávněnost žádosti o mezinárodní ochranu z hlediska § 14 zákona o azylu. V tomto smyslu si krajský soud vyložil správně usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 25.1.2011, č.j. 5Azs 6/2010 – 107. Na základě toho krajský soud zjevně dospěl k závěru, že samotná absence odůvodnění neposkytnutí ochrany žalobci ve formě humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu bez dalšího znamená tak závažnou vadu řízení, která opravňuje soud ke zrušení správního rozhodnutí. Krajský soud si ovšem smysl uvedeného usnesení vyložil poněkud jednostranně. Vychází-li NSS z toho, že v – prakticky každé – žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany jsou obsaženy všechny v úvahu připadající formy takové ochrany, pak ve prospěch žadatele o mezinárodní či doplňkovou ochranu je jistě třeba vykládat povinnost správního orgánu posuzovat splnění podmínek pro poskytnutí všech forem mezinárodní ochrany dle § 12 - § 14 b) zákona o azylu, avšak na základě skutečností, které žadatel uvede nebo které v řízení vyjdou najevo. Pochybovat nelze ani o tom, že závěr správního orgánu o zamítnutí příslušných forem mezinárodní ochrany musí být řádně zdůvodněn. Identické stanovisko jako ve věci č.j. 5Azs 6/2010 – 107 zaujal rozšířený senát NSS také v usnesení ze dne 8.3.2011, č.j. 7Azs 79/2009 – 84. Jinak řečeno, nadále platí, že žádost o udělení mezinárodní ochrany „bude v souladu se systematikou zákona o azylu vykládána jako žádost o udělení všech forem mezinárodní ochrany zakotvených v § 12 až § 14 b) zákona o azylu a taková žádost bude moci být zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 zákona o azylu pouze tehdy, pokud je zjevně nedůvodná ohledně všech forem mezinárodní ochrany zakotvených v § 12 až 14 b) tohoto zákona“. Takový výklad se týká rovněž posouzení podmínek pro udělení humanitárního azylu, byť ten nemá oporu ani v Ženevské úmluvě z roku 1951, ani v komunitárním právu.

Názor stěžovatele, v jakém smyslu postup Krajského soudu představuje excesivní porušení zásady vázanosti žalobními body, není tedy v principu udržitelný. Jestliže žalobkyně brojila proti zamítavému rozhodnutí o jeho žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany, pak to, podle názoru NSS, opřené o citovanou judikaturu, znamená jen tolik, že tuto obranu je třeba posuzovat z hledisek existence důvodů všech forem ochrany dle § 12 až § 14 b) zákona o azylu. Žalobkyně žádné azylově významné důvody neuváděla, resp. uváděla jen důvody azylově bezvýznamné, a relevantní skutečnosti v tomto směru nebyly zjištěny ani správním orgánem. Správní orgán, povinný zkoumat existenci všech forem mezinárodní ochrany, z hlediska postupu žalobkyně žádné skutečnosti v její prospěch nezjistil, nikoliv proto, že by je nezjišťoval, nýbrž proto, že při absenci tvrzení žalobkyně mohl relevantní skutečnosti posuzovat jen na základě objektivních informací, které získal a také řádně uvedl ve svém rozhodnutí. Chyby se dopustil v tom, že nezdůvodnil možnost poskytnutí ochrany dle § 14 zákona o azylu, byť v tomto směru neměl od žalobkyně žádné podklady.

Rozšířený senát NSS v uvedeném usnesení č.j. 7Azs 79/2009 – 84 rovněž vyslovil, že *„Krajský soud je oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť nebyly žalobcem výslovně namítány, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů“*. NSS v nyní posuzované věci zároveň připomíná, že z tvrzení žalobkyně nevyplývá nezbytnost ji chránit udělením jakékoliv formy mezinárodní nebo doplňkové ochrany ani dle zásady non – refoulement; žalobkyni zkrátka nebylo třeba v daném smyslu chránit vůbec, neboť ji žádná azylově významná újma nehrozila. Toho, co bylo nejspíš opravdovým důvodem jejího jednání, totiž získání práce a pobytu v ČR, nelze legitimně dosahovat cestou mezinárodní ochrany, ale využitím institutu zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR.

Současná judikatura NSS v současné době stabilně vychází z citovaného usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 25.1.2011, č.j. 5Azs 6/2010 – 107.

Je nepochybné, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí Ministerstva vnitra jsou uvedeny důvody, pro které je žádost zamítána ve vztahu k § 12 a § 14 a) zákona o azylu, ale chybí v něm úvaha o tom, zda a s jakým výsledkem se stěžovatel zabýval případnou existencí důvodu pro poskytnutí ochrany dle § 14 zákona o azylu. NSS nepřehlédl, že žaloba podaná proti zamítavému rozhodnutí stěžovatele, neobsahuje žalobní bod, v němž by žalobkyně explicitně namítala absenci zdůvodnění, proč jí nebyla udělena mezinárodní ochrana formou humanitárního azylu. Tento soud nicméně vychází ze závěru, že uvedeným způsobem žalobkyně naložila se svým právem a povinností vyplývajících z dispoziční zásady ovládající řízení ve správním soudnictví.

Z citované judikatury vyplývá, že správní orgán je v rozhodnutí o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodné podle § 16 zákona o azylu povinen zdůvodnit, proč u žádné z forem mezinárodní ochrany podle zákona o azylu neshledal, že má být žadateli udělena. To platí i pro udělení azylu z humanitárních důvodů. NSS v tomto ohledu zčásti s názorem krajského soudu souhlasí. Rozhodnutí stěžovatel skutečně neobsahuje zdůvodnění, proč nebyl azyl z humanitárních důvodů žalobci udělen a uvedenou skutečnost lze obecně za vadu rozhodnutí považovat. Nicméně k tomu NSS ve shodě s novou judikaturou (např. usnesení ze dne 19.7.2012, č.j. 3Azs 10/2012 – 43) dodává, že pouze takový závěr pro přijatelnost kasační stížnosti nestačí. Musí se totiž jednat zároveň o *pochybení tak zásadního charakteru a intenzity, které by mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení žadatele mezinárodní ochrany, o němž se lze důvodně domnívat, že kdyby k němu nedošlo, věcné rozhodnutí krajského soudu by bylo odlišné*. (Viz usnesení NSS č.j. 1Azs 13/2006 – 39). *Takové pochybení však NSS v tomto případě neshledal*. Jak je uvedeno v rozsudku ze dne 11.3.2004, sp. zn. 2Azs 8/2004, *smyslem institutu humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu je, aby rozhodující správní orgán měl možnost azyl poskytnout i v situacích, kdy sice není možné udělit žadateli azyl podle ust. § 12 a § 13 zákona o azylu, ale přesto by bylo v daném případě „nehumánní“ azyl neposkytnout*. Míra volnosti uvážení správního orgánu, na kterou stěžovatel právem poukazuje, je limitována pouze zákazem libovůle, který plyne pro orgány veřejné moci z ústavně zakotvených náležitostí demokratického a právního státu.

NSS ve své ustálené judikatuře specifikoval skutečnosti, které nelze považovat za „důvody vhodné zvláštního zřetele“ podle § 14 zákona o azylu. Z blízkých důvodů tomu, který údajně existuje v nyní posuzované věci, lze zmínit např. nemožnost splácet dluhy vůči soukromým osobám zemi původu. Obvyklými důvody pro udělení azylu z humanitárních důvodů jsou naopak zvláště těžká nemoc či zdravotní postižení nebo příchod z oblasti postižených významnou humanitární katastrofou, ať už způsobenou lidskými, či přírodními faktory (srov. rozsudek ze dne 11.3.2004, sp. zn. 2Azs 8/2004).

Z tvrzení žalobkyně, ani ze zjištěných skutečností, v kterékoli etapě posuzování její žádosti o udělení mezinárodní ochrany žádná taková skutečnost nevyplyvá. Žalobkyně je podle vlastního vyjádření zdravá (bod 34 protokolu z 8.9.2011 *„můj zdravotní stav je dobrý“*, 8.9.2011 *o udělení azylu, že přijela do Prahy za dcerou, aby jí mohla pomáhat. Tato okolnost není významná z hlediska úvah o humanitárním azylu a nenaplnuje ani podmínky, za kterých by teoreticky bylo možné uvažovat o doplňkové ochraně dle § 14 b) zákona o azyl. Odst. 2 cit. ustanovení*). Jediný namítaný důvod, obavy z lidí, kterým dluží peníze, nepochybně podmínky udělení humanitárního azylu nenaplnuje a nelze jej považovat za „důvod hodný zvláštního zřetele“ pro udělení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu. Ze spisu současně není zřejmé, že by žalobkyně uplatňovala i jiné důvody pro udělení mezinárodní ochrany, než důvody výše uvedené, které navíc ani důvody ve smyslu § 12 a 14 a) a rovněž § 14 zákona o azylu nejsou. Z toho vyplývá logický závěr, že by ani odůvodnění správního orgánu, proč nebyl žalobkyni azyl z humanitárních důvodů udělen, nemohlo změnit napadené rozhodnutí ve prospěch žalobkyně. *Proto NSS konstatuje, že uvedené pochybení správního orgánu důvodem pro zrušení správního rozhodnutí pro vady řízení být nemůže.*

Jestliže tedy krajský soud dospěl k závěru, že absence posouzení důvodů pro poskytnutí mezinárodní ochrany také dle § 14 zákona o azylu sama o sobě představuje zásadní vadu řízení, a to bez ohledu na význam skutečnosti, že v jednání žalobkyně absentovalo mezi žalobními body tvrzení významné pro posouzení důvodnosti poskytnutí humanitárního azylu (a tyto důvody nevyplyvají ani ze zjištění v průběhu správního řízení), pak opravdu nerespektoval smysl ust. § 16 odst. 1 zákona o azylu v celé jeho šíři, jak vyplývá z citovaného usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 25.1.2011, č.j. 5Azs 6/2010 – 107. V tomto smyslu je napadený rozsudek krajského soudu zatížen vadou dle § 103 odst. 1 písm. a) s.ř.s. Krajský soud nepřekročil zásadu vázanosti žalobními body, *nýbrž opomenul zohlednit, jakým způsobem a s jakými event. důsledky žalobkyně naložila s právem a povinností tvrdit v žalobních bodech, z jakých skutkových a právních důvodů považuje rozhodnutí stěžovatele za nezákonné.* V posuzovaném případě představuje chybějící část odůvodnění zamítavého rozhodnutí stěžovatele ze dne 20.9.2011, č.j. OAM-254/ZA-ZA14-2001, okolnost pro rozhodnutí ve věci samé bezvýznamnou, a to na rozdíl od důsledku ignorování zásady dispoziční samotnou žalobkyni při formulaci žalobních bodů - § 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s. Vzhledem k tomu NSS napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věta první s.ř.s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V novém rozhodnutí krajský soud, vázán právním názorem NSS vysloveným v tomto rozsudku, rozhodne také o nákladech řízení o kasační stížnosti.

Krajský soud v Brně, vázán právním názorem zrušujícího rozsudku NSS dospěl k závěru, že žalovaný správně posoudil všechny skutečnosti uváděné v průběhu celého správního řízení žalobkyní a dospěl k závěru, tak jako ve svém předchozím rozsudku, a tak jak věc zhodnotil i NSS, že žalovaný se řádně a důkladně se všemi skutečnostmi vypořádal, když bylo zjištěno, že žádost žalobkyně je třeba zamítnout jako zjevně nedůvodnou, neboť důvody, které uváděla nejsou důvody azylově významnými, nejsou to důvody azylové vůbec a ani odůvodnění žalovaného, proč žalobkyni nebyl azyl z humanitárních důvodů udělen, by nemohlo změnit napadené rozhodnutí ve prospěch žalobkyně.

Dle § 78 odst. 7 s.ř.s. tedy soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Pokud jde o náklady, rozhodnutí se opírá o ust. § 60 odst. 1 s.ř.s.

Žalobkyně ve věci neměla úspěch, náklady řízení jí tedy nemohly být přiznány, žalovanému správnímu orgánu, který naopak ve věci úspěšný byl, žádné náklady řízení kromě běžné úřednické činnosti nevznikly.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, ve dvojím vyhotovení. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 23. ledna 2013

JUDr. Jana Kubenová, v. r.
samosoudkyně