

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobců: a) M. B., b) nezl. B. B., c) nezl. N. B., zastoupeni Mgr. Bc. Janou Dlouhou, advokátkou, se sídlem Hornoměstská 357/25, 594 01 Velké Meziříčí, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, odbor azylové a migrační politiky, se sídlem Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 1. 2016, č. j. OAM-641/ZA-ZA14-ZA02-2015, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 12. 2016, č. j. 33 Az 1/2016 – 41,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobkyně a) podala dne 22. 7. 2015 jménem svým a jménem svých nezletilých dětí, žalobců b) a c), žádost o udělení mezinárodní ochrany v České republice. Všichni jsou státními příslušníky Ukrajiny, naposledy žili v obci D. v Zakarpatské oblasti. Do České republiky přicestovali osobním automobilem přes Maďarsko a Slovensko. Jako důvod opuštění vlasti žalobkyně uvedla problémy s manželem, který jí bil, s ničím nepomáhal, nadával a bral peníze. V České republice má trvalý pobyt její matka, která jí nabídla pomoc. O mezinárodní ochranu žádá, aby zde mohla zůstat a najít si práci, na Ukrajině je práce nejistá. V případě návratu má strach také z toho, že ji manžel zbijí. Manželovi bylo též vyhrožováno ze strany neznámých maskovaných osob v souvislosti s jeho zamýšleným vstupem do armády. Ke zdravotnímu stavu uvedla, že žalobkyně c) má problémy s ledvinami, její nemoc se v současné době nijak neprojevuje.

[2] Žalovaný o žádosti žalobců rozhodl rozhodnutím č. j. OAM-641/ZA-ZA14-ZA02-2015 ze dne 6. 1. 2016 (dále jen „napadené rozhodnutí“), tak, že se mezinárodní ochrana žalobcům podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), neuděluje. Žalobci napadli citované rozhodnutí žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“). Nesouhlasili zejména s tím, jak se žalovaný vypořádal s nepřiznáním humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu. Odůvodnění napadeného rozhodnutí neobsahuje žádnou interpretaci

neurčitého právního pojmu „důvody hodné zvláštního zřetele“. Pouze řádnou interpretací tohoto pojmu je možné posoudit, zda dané ustanovení dopadá na zjištěný skutkový stav.

[3] Rozsudkem ze dne 19. 12. 2016, č. j. 33 Az 1/2016 – 41 (dále jen „napadený rozsudek“), krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. S žalobci se ztotožnil v tom, že ustanovení § 14 zákona o azylu je kombinací neurčitého právního pojmu („případ zvláštního zřetele hodný“) a správního uvážení („lze udělit humanitární azyl“), jak dovodil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 19. 7. 2004, č. j. 5 Azs 105/2004 – 72. Při jeho aplikaci je tudíž nezbytné nejprve interpretovat neurčitý právní pojem „případ hodný zvláštního zřetele“ a posoudit jeho naplnění v konkrétní věci. Dojde-li správní orgán k závěru, že lze situaci žadatele subsumovat pod zmiňovaný neurčitý pojem, přichází na řadu správní uvážení, v rámci něhož správní orgán rozhodne, zda bude humanitární azyl žadateli udělen či nikoliv (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, č. j. 1 Azs 200/2014 – 27).

[4] V napadeném rozhodnutí absentuje teoretický výklad neurčitého pojmu „případ hodný zvláštního zřetele“. Jeho obsah však dle krajského soudu je dostatečně naplněn kazuistikou obsaženou v rozhodnutích správních soudů. Přitom žalovaný náležitě vyhodnotil veškeré žalobci vyzdvihované aspekty jejich situace, tzn. rodinnou, sociální a ekonomickou situaci žalobců a jejich zdravotní stav. Úvahy žalovaného jsou v tomto směru srozumitelným a přezkoumatelným způsobem odůvodněny. Ačkoliv by jistě bylo možné provést podrobnější vymezení uvedeného právního pojmu, žádné z žalobců uváděných důvodů nejsou samostatně ani ve vzájemné souvislosti natolik závažné, aby bylo možno jejich situaci vyhodnotit jako případ hodný zvláštního zřetele. S obdobnými obtížemi, jaké popsala žalobkyně (domácí násilí, tíživá finanční situace) se potýká množství žen nejen v její vlasti, ale i v České republice. Zdravotní stav žalobkyně c) je v současné době stabilizovaný a její onemocnění se žádným způsobem neprojevuje. Institut humanitárního azylu je užíván pouze ve zcela výjimečných případech vyznačujících se specifickými okolnostmi, které však v případě žalobců nebyly zjištěny.

[5] Žalobci („stěžovatelé“) napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítají, že napadené rozhodnutí neobsahuje žádnou interpretaci neurčitého právního pojmu „důvody hodné zvláštního zřetele“ a není tudíž jasné, co se jím myslí. Žalovaný rovnou přistoupil ke quasi správnímu uvážení, aniž by bylo zřejmé, jakého právního stavu se toto uvážení týká. Krajský soud se s touto námitkou ztotožnil, avšak přesto považuje napadené rozhodnutí za správné. Stěžovatelé zásadně nesouhlasí se závěrem, že interpretaci neurčitého právního pojmu v rozhodnutí správního orgánu je možné nahradit kazuistikou obsaženou v rozhodování správních soudů. Bez jasné interpretace pojmu „důvody hodné zvláštního zřetele“ není možné učinit závěr o nepřiznání mezinárodní ochrany.

[6] Zatímco výklad neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na skutkový stav je plně přezkoumatelný ve správním soudnictví, u správního uvážení tomu tak není. Tím že žalovaný interpretaci právního pojmu a správní uvážení spojil dohromady, není ani zřejmé, kterou část napadeného rozhodnutí byl krajský soud oprávněn přezkoumávat. S odkazem na odborný článek (KOPA, Martin. *Soudní přezkum výkladu a použití neurčitých právních pojmů správními orgány – in dubio pro libertate v praxi?* Právní rozhledy, 1/2016) žalobci závěrem dovozují porušení ústavního principu efektivity základních práv.

pokračování

[7] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný shrnuje skutkové okolnosti případu a obhájí napadené rozhodnutí jako zákonné a správné. Ke konkrétním kasačním námitkám však ničeho neuvedl.

[8] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je nepřijatelná. Podle § 104a odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), nemusí být usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost odůvodněno. Přestože by v tomto případě bylo namísto kasační stížnosti odmítnout bez odůvodnění, Nejvyšší správní soud nad rámec zákonného požadavku stručné odůvodnění svého usnesení připojuje.

[9] Podle § 104a s. ř. s. Nejvyšší správní soud kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany odmítne pro nepřijatelnost, jestliže svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele; k tomu, kdy je kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany přijatelná, existuje početná a ustálená judikatura tohoto soudu. Například v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 – 39, Nejvyšší správní soud uvedl: *O přijatelnou kasační stížnost se tak prakticky může jednat v následujících typových případech: 1) Kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu. 2) Kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně. Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu. 3) Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit tzv. judikatorní odklon. To znamená, že Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namísto změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně. 4) Další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele. O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud: a) Krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu. b) Krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva. Zde je však třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud není v rámci této kategorie přijatelnosti povolán přezkoumávat jakékoliv pochybení krajského soudu, ale pouze pochybení tak výrazné intenzity, o němž se lze důvodně domnívat, že kdyby k němu nedošlo, věcné rozhodnutí krajského soudu by bylo odlišné. Nevýrazná pochybení především procesního charakteru proto zpravidla nebudou dosahovat takové intenzity, aby způsobila přijatelnost následné kasační stížnosti.* Stěžovatelé k otázce přijatelnosti své kasační stížnosti uvádí, že krajský soud hrubě pochybil při výkladu práva, a postupoval zcela v rozporu se stávající judikaturou Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost současně svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelů, neboť je nutné nastavit mantinely pro rozhodovací praxi krajských soudů. Nejvyšší správní soud tento názor stěžovatelů nesdílí.

[10] Ve své argumentaci vychází stěžovatelé zejména z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, č. j. 1 Azs 200/2014 – 27, v němž se soud zevrubně zabýval povahou ustanovení § 14 zákona o azylu. V souladu s předchozí judikaturou dovodil, že uvedené ustanovení obsahuje kombinaci neurčitého právního pojmu „případ hodný zvláštního zřetele“ a následného správního uvážení. Ministerstvo vnitra musí nejprve interpretovat neurčitý právní pojem „případ hodný zvláštního zřetele“ a posoudit jeho

naplnění v konkrétní věci, teprve poté může přistoupit ke správnímu uvážení. Rozlišování mezi oběma fázemi rozhodování o (ne)udělení humanitárního azylu má zásadní význam pro jeho přezkum soudem. Na rozdíl od omezeného soudního přezkumu správního uvážení (§ 78 odst. 1 druhá věta s. ř. s.), výklad neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na konkrétní skutkový stav jsou v souladu s § 75 s. ř. s. plně a meritorně přezkoumatelné soudem.

[11] Význam rozlišování mezi neurčitým právním pojmem a správním uvážením tedy spočívá v tomto případě v rozsahu soudního přezkumu, přičemž aplikace neurčitých právních pojmů správními orgány je dle citované judikatury plně soudně přezkoumatelná. Ostatně i těžiště citovaného odborného článku Martina Kopy leží v tezi, že s ohledem na ústavní princip efektivity základních práv by správní soudy při přezkumu interpretace neurčitých právních pojmů správními orgány neměly přistupovat k žádnému sebeomezování, ačkoliv by k němu mohly být v některých případech dřívější judikaturou sváděny.

[12] Uvedená východiska však nelze v žádném případě chápat tak, že správní orgán musí v každém jednotlivém případě aplikaci neurčitého právního pojmu rozsáhle teoreticky odůvodňovat nebo neurčitý právní pojem vyčerpávajícím způsobem definovat. To ani nebude z povahy věci možné. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v jiném rozhodnutí, *při aplikaci § 14 zákona o azylu, umožňujícího udělit humanitární azyl, je nezbytné ujasnit si obsah tohoto ustanovení z hlediska možností, které se správnímu orgánu nabízejí... Neurčitý právní pojem, zde představovaný „důvodem zvláštního zřetele hodným“, nelze obsahově dostatečně přesně vymezit.* (srov. rozsudek ze dne 19. 7. 2004, č. j. 5 Azs 105/2004 – 72). Smysl institutu humanitárního azylu totiž spočívá v tom, aby rozhodující správní orgán měl možnost azyl poskytnout i v situacích, v nichž nejsou dány důvody dle § 12 a § 13 zákona o azylu, ale v nichž by bylo přesto nehumánní azyl neposkytnout. Správní orgán díky tomu může zareagovat i na zákonem nepředvídané či nepředvídatelné okolnosti konkrétního případu.

[13] Z těchto důvodů ani Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi pojem „případ hodný zvláštního zřetele“ obecným způsobem nedefinoval. Je možné poznamenat, že mezi obvyklé důvody udělování humanitárního azylu lze 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. Případ hodný zvláštního zřetele naopak typicky nepředstavuje manželství s českým občanem, ekonomické obtíže žadatele, lepší přístup k lékařské péči, lepší pracovní příležitosti či legalizace pobytu.

[14] Žalovaný se zabýval možností udělit humanitární azyl na str. 6 napadeného rozhodnutí, zkoumal rodinnou, sociální a ekonomickou situaci žalobců a žádný důvod hodný zvláštního zřetele v řízení nezjistil. Konstatoval, že stěžovatelka a) je dospělou, svéprávnou a středoškolsky vzdělanou osobou a zdravotní stav všech stěžovatelů je v současné době dobrý. Osobní problémy stěžovatelky a) s manželem jsou řešitelné i v zemi původu. Co se týče obav z nezaměstnanosti, stěžovatelka a) není nijak znevýhodněna oproti jiným občanům Ukrajiny. Krajský soud úvahy žalovaného řádně přezkoumal a dospěl k závěru, že žalovaný aplikoval ustanovení § 14 zákona o azylu

pokračování

v souladu s ustálenou rozhodovací praxí správních soudů. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[15] V průběhu řízení o žádosti stěžovatelé na žádné zvláštního zřetele hodné důvody sami nepoukazovali. Ani v kasační stížnosti věcně nepolemizují se závěrem, že v jejich případě tyto důvody dány nebyly a neuvádějí, které důvody žalovaný pominul nebo jak při aplikaci neurčitého právního pojmu na zjištěný skutkový stav pochybil. Domnívají se však, že žalovaný měl při odůvodnění aplikace tohoto pojmu postupovat formálně důkladněji. To však s ohledem na vše výše uvedené a skutečnost, že aplikace neurčitého právního pojmu „případ hodný zvláštního zřetele“ byla krajským soudem plně přezkoumána, nepředstavuje vadu napadeného rozhodnutí ani napadeného rozsudku.

[16] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s, podle nějž nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. února 2017

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu