ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně: **P. T. P.**, zastoupená Mgr. Ervínem Perthenem, advokátem se sídlem Hradec Králové, Velké náměstí 135, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, nad Štolou 3, pošt. schránka 21/OAM, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 9. 2003, č. j. 28 Az 176/2003-30,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobkyně jako stěžovatelka domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 1. 11. 2002, č. j. OAM-248/AŘ-2002. Tímto rozhodnutím byl jako nedůvodný zamítnut rozklad stěžovatelky a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 19. 10. 2001, č. j. OAM-3546/CU-08-C08-2001, kterým byl stěžovatelce podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí (dále jen zákon o azylu) zamítnut návrh na zahájení řízení o udělení azylu jako zjevně nedůvodný. Rozsudek krajského soudu vycházel ze skutečnosti, že žalobkyně nenaplnila žádnou ze zákonných podmínek pro udělení azylu, neboť o něj žádá opakovaně jen z ekonomických důvodů.

Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatňuje důvody obsažené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Konkrétně stěžovatelka namítá, že napadený rozsudek je nezákonný, neboť podle jejího názoru jí měl být udělen azyl z humanitárního důvodu podle § 14 zákona o azylu, protože uzavřela v České republice manželství s českým občanem. Se svým manželem žije ve společné domácnosti a jsou na sebe hluboce citově vázáni; jejich odloučení by pro ně znamenalo velký citový otřes. Stěžovatelka se tak domnívá, že její osobní poměry tak odůvodňují udělení azylu z humanitárního důvodu. Stěžovatelka dále namítá, že napadené rozhodnutí ministra vnitra ani rozhodnutí Ministerstva vnitra, které mu předcházelo, nebyla dostatečným způsobem odůvodněna, zejména v části týkající se neudělení azylu z humanitárního důvodu. Stěžovatelka zdůrazňuje, že správní orgány vůbec nezkoumaly skutečnost, že v České republice uzavřela manželství a o nepřiznání azylu podle § 14 zákona o azylu, rozhodly pouze formálně. Z uvedených důvodů se stěžovatelka domnívá, že rozhodnutí správních orgánů jsou neúplná a nepřezkoumatelná. Stěžovatelka rovněž poukazuje na skutečnost, že rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 19. 10. 2001, č. j. OAM-3546/CU-08-C08-2001, nemá náležitosti stanovené § 47 odst. 5 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, neboť toto rozhodnutí není podepsáno oprávněnou osobou a nemůže tedy mít účinky správního rozhodnutí. V daném případě totiž stěžovatelce jako účastníkovi správního řízení byl zaslán stejnopis rozhodnutí, kde na místě úředního podpisu bylo pouze úřední razítko a jediným podpisem byl podpis blíže neidentifikovatelné osoby v kolonce „za správnost“. Podle stěžovatelky se tak nemůže vůbec jednat o rozhodnutí, nýbrž tato vada zakládá nicotnost správního aktu, kterou je povinen soud řešit i bez návrhu účastníka. Všechny náležitosti správního rozhodnutí musí přitom rozhodnutí o přiznání či nepřiznání azylu mít a účastníku je doručováno přímo rozhodnutí, na rozdíl například od úpravy v občanském soudním řádu, podle něhož je účastníkům doručován pouze stejnopis soudního rozhodnutí, u kterého lze podpis předsedy senátu nahradit úředním razítkem a podpisem osoby odpovědné za správnost stejnopisu. Postup, kdy oprávněná osoba podepíše jen písemné vyhotovení rozhodnutí, které zůstane součástí správního spisu a účastníkovi řízení se doručí vyhotovení, která již nejsou podepsána oprávněnou osobou, nýbrž jen pracovnicí pod doložkou „za správnost vyhotovení“, nejsou v souladu se správním řádem. V této souvislosti poukazuje na rozsudek Vrchního soudu v Praze uveřejněný v časopise Právní rozhledy č. 7/1997, s. 380. Stěžovatelka zde dále argumentuje analogií s nedostatky akceptace návrhu v občanském právu a uvádí, že danou argumentací pouze vyjadřuje svůj zájem na právní jistotě účastníků správních řízení, neboť za dané situace nemá stěžovatelka právní jistotu, zda uvedené rozhodnutí vydala opravdu osoba k rozhodování oprávněná nebo jen sekretářka či pracovnice kanceláře, která je pod ním podepsaná. Podle stěžovatelky dochází k legalizaci rozhodnutí právě jeho podpisem oprávněnou osobou. Stěžovatelka také tvrdí, že uvedeným postupem by mohlo dojít k závažným vadám dalšího řízení, např. v případě, že by pro nedostatečnou identifikaci rozhodujících osob nemohl účastník uplatnit námitku podjatosti, když by v dané věci rozhodoval např. soudce, který původně jako zaměstnanec žalovaného rozhodnutí podepsal. Vzhledem k uvedenému stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení a současně žádá o přiznání odkladného účinku této kasační stížnosti.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti tuto označil za nedůvodnou a navrhl její zamítnutí.

Nejvyšší správní soud v prvé řadě vážil nezbytnost rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 s. ř. s. a dospěl k závěru, že o něm není třeba rozhodovat tam, kde je o kasační stížnosti věcně rozhodováno bez prodlení (tedy ihned

po jejím předložení Nejvyššímu správnímu soudu a nezbytném poučení účastníků řízení), tedy za situace, kdy skutečnosti tvrzené jako důvod pro přiznání odkladného účinku ani nemohou nastat.

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Stěžovatelka namítá jednak nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předchozím řízení (§103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.), dále vadu řízení spočívající v tom, že při zjišťování skutkové podstaty, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl soud rozhodnutí zrušit (§ 103 odst. 1 písm. b/ s. ř. s.) a nepřezkoumatelnost spočívající v jiné vadě řízení před soudem (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.).

Prvotní je kasační námitka vadného postupu soudu, který žalobu zamítl přesto, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně je třeba považovat za nicotné z důvodů absence podpisu k rozhodnutí oprávněné osoby. Tuto námitku je třeba posoudit podle § 47 odst. 5 správního řádu, který požaduje, aby byl v písemném vyhotovení rozhodnutí uveden také orgán, který rozhodnutí vydal, přičemž toto rozhodnutí musí být opatřeno úředním razítkem a podepsáno s uvedením jména, příjmení a funkce oprávněné osoby.

Nejvyšší správní soud po seznámení s obsahem správního spisu konstatuje, že stěžovatelčino tvrzení o absenci podpisu na vyhotovení rozhodnutí Ministerstva vnitra (jako správního orgánu I. stupně) ze dne 19. 10. 2001, č. j. OAM-3546/CU-08-C08-2001, které jí bylo doručeno, se zakládá na pravdě. S touto skutečností ostatně nijak nepolemizuje ani žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti. Posuzované vyhotovení rozhodnutí je opatřeno úředním razítkem, dále je uvedeno jméno, příjmení a funkce oprávněné osoby, avšak chybí její podpis, který je nahrazen uvedením „za správnost“ a podpisem osoby, která rozhodnutí zřejmě pouze vyhotovila. Ve správním spisu je však založeno rozhodnutí bezvadné, které obsahuje všechny náležitosti správním řádem požadované, včetně podpisu oprávněné osoby (v daném případě PhDr. T. H., ředitele odboru azylové a migrační politiky). Stěžovatelka se na podporu svého tvrzení dovolává rozsudku Vrchního soudu v Praze uveřejněného v časopise Právní rozhledy č. 7/1997. Jedná se o rozsudek ze dne 11. 3. 1997, sp. zn. 6 A 89/95, který se však týkal poněkud jiné situace. Vrchní soud v Praze tímto rozsudkem zrušil rozhodnutí ministra o rozkladu proto, že toto rozhodnutí nebylo podepsáno ministrem, nýbrž pod vytištěným jménem ministra bylo dále uvedeno jméno vrchního ředitele 6. sekce a připojen podpis tohoto úředníka ministerstva. Tento postup, kdy o rozkladu nerozhodl ministr jako vedoucí ústředního orgánu státní správy, ale zaměstnanec tohoto orgánu (resp. vedoucí zaměstnanec, ať již na kterémkoliv stupni řízení), byl shledán vrchním soudem v rozporu se zásadou dvojinstančnosti řízení, a proto bylo napadené rozhodnutí zrušeno. Stejně tak stávající judikatura přistupovala k rozhodnutím, kdy žádné z vyhotovených rozhodnutí (tedy ani rozhodnutí založené ve správním spise) nebylo podepsáno k tomu oprávněnou osobou a žalobou byla tato skutečnost namítána. V daném případě je však situace zcela odlišná, neboť jak vyplývá z vyhotovení předmětného rozhodnutí založeného ve správním spisu, které je řádně podepsáno, je zcela zřejmé, že ve věci skutečně rozhodovala tato oprávněná osoba. Rozhodnutí o věci tedy bylo vydáno a podepsáno k tomu oprávněnou osobou, další vyhotovení včetně vyhotovení doručeného stěžovatelce již oprávněnou osobou podepsáno nebylo.

V absenci podpisu na doručovaném vyhotovení rozhodnutí spatřuje stěžovatelka nicotnost tohoto rozhodnutí, kterou měl krajský soud vyslovit i bez návrhu. Pokud by tvrzení stěžovatelky bylo pravdivé a krajský soud by toto opomněl, zavdávalo by to na základě kasační námitky důvod ke zrušení rozsudku krajského soudu v řízení o kasační stížnosti. Nicotnost (neexistenci) správního aktu však způsobují jen takové vady řízení, které mají za následek, že již vůbec nelze o správním aktu hovořit. Může se jednat o vady spočívají například v rozhodování absolutně nekompetentním orgánem, rozhodování podle právního předpisu, který byl přede dnem rozhodnutí bez náhrady zrušen, či absolutní nedostatek zákonem předepsané formy. Vadu vyskytnuvší se v nyní posuzovaném rozhodnutí ovšem nelze pokládat za natolik intenzivní, aby mohla založit přímo nicotnost tohoto rozhodnutí. Za nicotné by toto rozhodnutí mohlo být považováno například tehdy, kdyby se posléze ukázalo, že absence podpisu oprávněné osoby odráží fakt, že toto rozhodnutí bylo vydáno zcela bez jejího vědomí. Tak tomu ovšem v daném případě zjevně není.

Na základě všech zjištěných skutečností tedy soud musí přisvědčit stěžovatelce, že rozhodnutí Ministerstva vnitra je skutečně stiženo vadou ve smyslu § 47 odst. 5 správního řádu, když vyhotovení rozhodnutí, které bylo stěžovatelce doručeno, neobsahuje podpis oprávněné osoby. Tato vada však není natolik závažná, aby mohla založit nicotnost tohoto rozhodnutí, neboť jak již bylo výše uvedeno, součástí správního spisu je vyhotovení rozhodnutí, které oprávněná osoba podepsala. Není tak vůbec pochyb o tom, že rozhodnutí skutečně vydal PhDr. T. H., ředitel odboru azylové a migrační politiky, který je k tomu zmocněn příslušným vnitřním předpisem Ministerstva vnitra. Jakkoli je tedy zřejmé, že správní rozhodnutí je stiženo vadou, spočívající v absenci podpisu oprávněné osoby na vyhotovení rozhodnutí, které je doručováno účastníkům, tak tato vada za situace, že součástí správního spisu je vyhotovení rozhodnutí, které je podepsáno oprávněnou osobou a je i jinak bezvadné, nezakládá nicotnost tohoto rozhodnutí. Jde o nezákonnost, u níž je třeba k žalobní námitce zkoumat, zda měla vliv na zákonnost končeného rozhodnutí ve věci. Taková námitka v žalobě byla vznesena a krajský soud se s ní vypořádal. Dodat lze, že se jednalo o rozhodnutí správního orgánu I. stupně, proti němuž stěžovatelka podala v zákonné lhůtě rozklad, o němž bylo rozhodnuto ministrem. Na zákonnost konečného rozhodnutí tedy nedostatek podpisu na vyhotovení rozhodnutí I. stupně doručeného stěžovatelce vliv neměl.

Stěžovatelkou uváděné hrozby plynoucí potenciálně z tohoto formálního pochybení žalovaného, například tvrzená možnost, že by ne zcela čitelně podepsaná osoba rozhodovala v dalším řízení jako soudce, by byly zcela zásadní, pokud by k nim opravdu došlo. Pak by mohly založit vadu rozsudku krajského soudu, jež by byla oprávněně napadnutelná kasační stížností. V daném případě však k naplnění takové hrozby nedošlo. Protože tedy z této vady ve skutečnosti nevzešlo žádné zkrácení procesních práv stěžovatelky v řízení před krajským soudem a žádné zhoršení její celkové právní situace, nelze tuto vadu správního rozhodnutí chápat jako důvod pro zrušení rozhodnutí krajského soudu v rámci řízení o kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud tak neshledal naplnění tvrzeného kasačního důvodu uvedeného v § 103 odst.1 písm. d) s. ř. s. spočívající v jiné vadě řízení před soudem.

Pokud jde o námitku stěžovatelky, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou nedostatečně odůvodněna, zejména v části o neudělení azylu z humanitárního důvodu, a že měl z tohoto důvodu krajský soud správní rozhodnutí zrušit, tak ani tato námitka nebyla shledána Nejvyšším správním soudem důvodnou.

Posuzování žádosti o udělení azylu ministerstvem se sestává z řady procesních a materiálních hledisek, obsažených v zákoně o azylu, které je nutno vidět v jejich vzájemné provázanosti a také souslednosti. V daném případě byl návrh stěžovatelky na zahájení řízení o udělení azylu zamítnut jako zjevně nedůvodný (§ 16 odst. 1 písm. d/ zákona o azylu), neboť stěžovatelka podala necelý měsíc po pravomocném ukončení jejího řízení o udělení azylu nový návrh na zahájení řízení o udělení azylu, který odůvodňovala stejně jako návrh původní ekonomickými důvody. V podaném návrhu ani v rozkladu proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně však stěžovatelka žádné důvody hodné mimořádného zřetele pro udělení humanitárního azylu neuvedla a naopak opakovaně žádala o udělení azylu z ekonomických důvodů, když namítala, že ve Vietnamu nemá zaměstnání a sociální podpora je tam velmi nízká. Jestliže tedy správní orgán zamítl žádost stěžovatelky jako zjevně nedůvodnou podle § 16 zákona o azylu, nelze mu vytýkat, že neudělení azylu z humanitárního důvodu neodůvodnil obsáhleji, neboť se jím zabývat vůbec nemusel. Pokud totiž v řízení o azylu vyplyne některá ze skutečností taxativně uvedených v § 16 odst. 1 zákona o azylu, pak správní orgán bez dalšího – ale jen ve lhůtě podle odstavce 2 téhož ustanovení – zamítne žádost, aniž by v řízení zjišťoval existenci některého z důvodů pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu. Pro rozhodování o udělení azylu z některého z důvodů předvídaných v § 13 a § 14 zákona o azylu je však určující závěr o neexistenci důvodů pro udělení azylu podle § 12 citovaného zákona. Tento důvod však žalovaný vůbec nebyl povinen zkoumat. Žalovaný správně zjistil, že stěžovatelka v opakovaně podaném návrhu uvedla obdobné důvody jako v návrhu předchozím, a zamítl tak její návrh jako zjevně nedůvodný podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o azylu. Vyslovil-li dále v rozhodnutí, že stěžovatelka nesplňuje důvody udělení azylu podle § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona o azylu, stalo se tak nad rámec zákonné povinnosti, aniž by to však mělo jakýkoli vliv na jeho věcnou správnost vydaného rozhodnutí. Pokud se důvody humanitárního azylu zabýval v napadeném rozsudku krajský soud, učinil tak nadbytečně; kasační stížností však soudu tato skutečnost vytýkána není.

Nejvyšší správní soud tak nezjistil naplnění tvrzeného kasačního důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tedy vady řízení, spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit.

Nakonec stěžovatelka namítá nezákonnost rozhodnutí soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky. Výslovně tvrdí, že v jejím případě měl být naplněn důvod pro udělení azylu podle § 14 zákona o azylu, a to z důvodu, že v České republice uzavřela manželství.

Obecně lze poukázat na skutečnost, že udělení tzv. humanitárního azylu neboli azylu z humanitárního důvodu podle § 14 zákona o azylu je zcela věcí volné úvahy příslušného orgánu státní správy včetně úvahy o tom, zda jde o případ hodný zvláštního zřetele, protože na udělení azylu z humanitárního důvodu není právní nárok. Žadatel o azyl tudíž neudělením azylu z humanitárního důvodu nemůže být zkrácen ve svých právech. Soudu nepřísluší přezkoumávat, zda zde byly humanitární důvody či nikoli, to je věcí oprávnění správního orgánu, soud rozhodnutí o humanitárním azylu přezkoumává pouze z hlediska dodržení příslušných procesních předpisů, věcně jen v tom směru, zda správní orgán nepřekročil meze stanovené zákonem. Jak již ale bylo uvedeno výše, v posuzovaném případě byl návrh stěžovatelky na zahájení řízení o udělení azylu zamítnut jako zjevně nedůvodný podle

§ 16 zákona o azylu a žalovaný tak vůbec nebyl povinen se důvody pro udělení azylu z humanitárního důvodu podle § 14 zákona o azylu zabývat (navíc stěžovatelka ve správním řízení ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele pro udělení humanitárního azylu neuváděla). Nelze tedy soudu vytýkat nesprávné posouzení právní otázky, která předmětem jeho přezkumu být vůbec neměla. Skutečnost, že se soud nesplněním podmínek humanitárního azylu na základě žalobní námitky věcně zabýval, není důvodem ke zrušení jeho rozsudku. Není tedy naplněn ani kasační důvod uvedený v § 103 odst.1 písm. a) s. ř. s.

Jen pro úplnost lze dodat, že institut azylu slouží k ochraně osob, které jsou na území států, jehož jsou občany, pronásledováni a nelze takový institut využít k legalizaci pobytu cizince na území České republiky; uzavření manželství stěžovatelky s občanem České republiky lze řešit podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 29. 1. 2004

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu