ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **P.F.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra ČR**, Odbor azylové a migrační politiky, se sídlem Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7, pošt. schr. 21/OAM, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. 5. 2003, č. j. 47 Az 114/2003–42, a o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 5. 2003, č. j. 47 Az 114/2003-42 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 5. 11. 2002, č. j. OAM-4686/VL-11-02-2002, byla podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. g) zákona č. 325/1999 Sb. o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění zákona č. 2/2002 Sb. (dále jen „zákon o azylu“) jako zjevně nedůvodná zamítnuta žádost žalobce o udělení azylu a dále bylo vysloveno, že azyl podle ustanovení § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona o azylu se neuděluje a že se na cizince nevztahuje překážka vycestování ve smyslu ustanovení § 91 zákona o azylu. V odůvodnění rozhodnutí správní orgán uvedl, že v průběhu řízení vedeného k žádosti žalobce o udělení azylu podané dne 12. 10. 2002 bylo objasněno, že důvodem žádosti byly problémy žadatele s neznámými osobami, které mu vyhrožovaly smrtí, pokud nevrátí dlužnou částku, dále ekonomické potíže ve vlasti a také přání žít společně se sestrou v České republice. Tyto důvody nelze podřadit pod důvody stanovené v ustanovení § 12 písm. a), b) zákona o azylu. Důvodem pro udělení azylu podle citovaného ustanovení nemůže být ani skutečnost, že žadatel zůstal po smrti své matky na Ukrajině sám, přičemž v důsledku svého onemocnění potřebuje trvalou péči další osoby a jedinou příbuznou, která by se o něj mohla postarat, je jeho sestra žijící v současné době v České republice. Důvody stanovené v ustanovení § 12 zákona o azylu jsou stanoveny taxativně

a nelze je rozšiřovat. Vzhledem k tomu, že žadatel neuvedl skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v ustanovení § 12 zákona o azylu, byla jeho žádost jako zjevně nedůvodná zamítnuta. Odůvodnění rozhodnutí dále obsahuje citace ustanovení § 13 odst. 1 a 2 a ustanovení § 14 zákona o azylu s tím, že správní orgán azyl podle těchto ustanovení neuděluje. Správní orgán dále posoudil existenci překážek vycestování cizince podle ustanovení § 91 zákona o azylu a dospěl k závěru, že v případě žalobce není dána překážka vycestování ve smyslu tohoto ustanovení zákona o azylu.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu (opravný prostředek podle zákona o azylu ve znění platném do 31. 12. 2002), v níž namítl, že správní orgán při rozhodování porušil ustanovení § 3 odst. 4, § 32 odst. 1, § 34 odst. 1 a § 46 zákona o správním řízení (dále jen správní řád), neboť před vydáním rozhodnutí nezjistil přesně a úplně skutkový stav věci a při rozhodování vycházel z neúplných podkladů. Konkrétně uvedl, že trpí závažnou chorobou, na Ukrajině nemohl se svým nízkým invalidním důchodem získat ani nejobyčejnější a pro něho nezbytné léčení, ve vlasti nemá žádné příbuzné, kteří by mu pomohli. V České republice má sestru, která mu může pomoci, a proto přijel za ní. Když mu pracovníci správního orgánu předávali dokumenty, řekli mu, že mu mohou poskytnout azyl z humanitárních důvodů podle § 14 zákona o azylu. Při pohovoru ve Vyšních Lhotách mu dali podepsat papíry v českém jazyce, český jazyk neumí a co podepisoval neví, pohovor trval dvě hodiny a když mu ho v táboře Bělá přečetli, bylo to krátké. Žádal, aby byla jeho žádost správně pochopena; mimo rodiny sestry nemá nikoho, kdo by se o něho postaral. Na Ukrajině se obracel na mnoho instancí o pomoc, kterou mu měli podle zákona poskytnout, ale stejně ji nikdy nedostal, nebyla mu ani poskytnuta patřičná lékařská péče. Žádal, aby byla jeho žádost znovu posouzena z hlediska ustanovení § 14 zákona o azylu, jehož se dovolával i v řízení před správním orgánem. V doplnění opravného prostředku poukazoval na to, že mu jeho současný nepříznivý zdravotní stav ani neumožňuje návrat na Ukrajinu.

Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 22. 5. 2003, č. j. 47 Az 114/2003–42 napadené rozhodnutí žalovaného správního orgánu zrušil pro vady řízení a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dále rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Návrh žalobce na ustanovení advokáta soudem zamítl. V odůvodnění rozhodnutí krajský soud konstatoval, že dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Uvedl, že v řízení před správním orgánem došlo k podstatnému porušení ustanovení § 10 odst. 1, § 14 a § 27 zákona o azylu a ustanovení § 3 odst. 1, 3, § 32 odst. 1 a § 46 správního řádu. Poukázal na obsah správního spisu, zejména na pohovor se žalobcem provedený dne 22. 10. 2002, z něhož vyplývá, že žalobce jako důvod žádosti o udělení azylu uváděl především svůj nepříznivý zdravotní stav s tím, že v zemi jeho státního občanství mu není poskytována patřičná lékařská péče, dále s tím, že s ohledem na svůj zdravotní stav je odkázán na sestru, která v současné době žije v České republice, když na Ukrajině nemá již nikoho, kdo by se o něj postaral, je invalida, vzhledem ke svému onemocnění vyžaduje stálý dohled, matka, která se o něj starala, zemřela. Tato svá tvrzení, včetně tvrzení o nutnosti patřičného dohledu nad ním v důsledku jeho nepříznivého zdravotního stavu v průběhu správního řízení dokládal lékařskými zprávami. Soud konstatoval, že žalobce se tedy v průběhu správního řízení dovolával především důvodů předpokládaných v ustanovení § 14 zákona o azylu. Závěr správního orgánu vyslovený v odůvodnění rozhodnutí,

že důvodem podání žádosti žalobce byly pouze problémy s neznámými osobami, ekonomické důvody a přání žít se sestrou v České republice, tak nemá oporu ve spise. Soud pak dále

konstatoval, že řízení o žádosti o udělení azylu z humanitárních důvodů vůbec neproběhlo a že skutečnosti uváděné žalobcem na podporu žádosti o udělení humanitárního azylu posuzoval správní orgán pouze ve vztahu k důvodům uvedeným v § 12 zákona o azylu. Správní orgán ve výroku svého rozhodnutí sice citoval ustanovení § 14 zákona o azylu, řízení o žádosti žalobce, v níž se dovolával udělení azylu z důvodu zvláštního zřetele hodných, tj. z důvodu svého nepříznivého zdravotního stavu, v důsledku něhož je odkázán na péči sestry žijící v České republice, však nevedl. Soud dospěl k závěru, že správní orgán si v rozhodnutí jednoznačně neujasnil, z jakého důvodu žalobce o azyl žádá a o čem má být vlastně rozhodováno. Soud pak dále vyslovil, že na udělení azylu z humanitárních důvodů (z důvodů zvláštního zřetele hodných) není právní nárok a rozhodování se děje v absolutní volné úvaze správního orgánu. To však neznamená, že se správní orgán žádostí žadatele o azyl, který žádá o udělení azylu z těchto důvodů vůbec nemusí zabývat a vést o ní řízení. Naopak, uplatní-li žadatel o azyl humanitární důvody, pro něž o azyl žádá, je povinností správního orgánu se i takovou žádostí zabývat, vést o ní řízení, tj. soustředit potřebné podklady pro svou úvahu, zda z důvodů žadatelem uváděných v žádosti vyhoví či nikoliv, a teprve poté o takové žádosti rozhodnout. Není-li o žádosti, v níž žadatel žádá o udělení azylu z důvodů zvláštního zřetele hodných zákonem stanoveným procesním postupem rozhodnuto, je tím žadatel přímo dotčen na svých právech účastníka správního řízení. Soud dospěl k závěru, že žalovaný porušil ustanovení § 10 odst. 1, § 14 a § 27 zákona o azylu a ustanovení § 3 odst. 1, 3, § 32 odst. 1 a § 46 správního řádu, tedy ustanovení o řízení před správním orgánem, což mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Proto žalobou napadené rozhodnutí žalovaného podle ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Proti tomuto rozsudku podalo kasační stížnost Ministerstvo vnitra (dále jen stěžovatel). Důvod kasační stížnosti spatřoval stěžovatel v tom, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a nesrozumitelnost ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 d) zákona č. 150/2002 Sb., (dále jen s. ř. s.). Stěžovatel namítal, že správní řízení ve věci azylu končí vydáním rozhodnutí a k tvrzením uvedeným v žalobě – dříve opravném prostředku – se může správní orgán pouze vyjádřit. Stěžovatel dále uvedl, že mu není z rozsudku jasné, co je míněno „žádostí o udělení humanitárního azylu“, když tento termín zákon o azylu nezná a když samotné znění ustanovení § 14 zákona o azylu váže možnost udělení humanitárního azylu na předpoklad, že v řízení o udělení azylu nebude zjištěn důvod pro udělení azylu podle ustanovení § 12. Vyslovil přesvědčení, že základem posuzování možnosti poskytnout mezinárodní ochranu formou azylu je vždy zkoumání, zda byly splněny podmínky ustanovení § 12 zákona o azylu. Ať žadatel uvede ve své žádosti cokoliv, žádost musí být vždy poměřována důvody podle ustanovení § 12 zákona o azylu. Stěžovatel dále uvedl, že z napadeného rozsudku vyplývá názor soudu, že řízení o udělení azylu podle ustanovení § 14 zákona o azylu (a stejně tak řízení podle ustanovení § 13) by mělo být samostatným řízením. Závěr soudu, že řízení o žádosti o udělení humanitárního azylu vůbec neproběhlo, je navíc závěr nepřesný, protože správní orgán nejenže ve výroku citoval ustanovení § 14 zákona o azylu, ale v posledním odstavci svého rozhodnutí (strana 5) zdůvodnil, proč v případě žadatele humanitární azyl ve smyslu § 14 zákona o azylu neuděluje. Stěžovatel dále k závěru soudu, že není-li o žádosti, v níž žadatel žádá o udělení azylu z důvodů zvláštního zřetele hodných zákonem stanoveným procesním postupem rozhodnuto, je tím žadatel přímo dotčen na svých právech účastníka řízení, uvedl, že soud nezdůvodňuje ani blíže nevysvětluje, co míní zákonným procesním postupem, když i pro správní řízení vyslovil Vrchní soud v Praze v jednom ze svých judikátů (5 A 720/2000) názor, že ve správním řízení se lze domáhat pouze ochrany práva, nikoliv

něčeho, co právem není. Stěžovatel dále konstatoval, že mu není jasná ani vzájemná souvislost mezi ustanovením § 10 odst. 1 zákona o azylu s dalšími ustanoveními zákona o azylu, která jsou citována v závěru rozsudku, že porušení zde citovaných ustanovení mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Navrhoval, aby napadený rozsudek krajského soudu byl zrušen a věc byla tomuto soudu vrácena k dalšímu řízení. Dále žádal, aby byl přiznán odkladný účinek kasační stížnosti, neboť vydaný rozsudek znamená natolik podstatný zásah do současné rozhodovací praxe správního orgánu oprávněného provádět azylové řízení, že je odůvodněno v zájmu právní jistoty a ekonomie řízení nejprve vyčkat názoru Nejvyššího správního soudu, a teprve poté případně změnit dosavadní aplikační praxi.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nesouhlasí s obsahem kasační stížnosti a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a nepřiznal kasační stížnosti odkladný účinek. Ve vyjádření pak dále žalobce obsáhle polemizoval s námitkami stěžovatele. Poukazoval na komentované vydání soudního řádu správního a citoval výklad komentovaného vydání soudního řádu správního ve vztahu k pojmu správního uvážení správního orgánu. Dovozoval, že povinností správního orgánu bylo se řádně zabývat v řízení o azylu nejen tím, zda žadatel splnil podmínky pro udělení azylu podle § 12, ale zároveň se dostatečně vážně zabývat řízením o udělení azylu podle § 14 zákona o azylu (humanitární důvody). To, že mezi výroky napadeného rozhodnutí byl i výrok, že azyl se podle § 14 zákona o azylu neuděluje, sice poukazuje na domněnku, že se správní orgán možností udělit azyl z humanitárních důvodů zabýval, nicméně odůvodnění napadeného rozhodnutí ani obsah správního spisu tomu nenasvědčuje. Lze tedy předpokládat, že správní orgán pouze formálně konstatoval neudělení azylu podle § 14 zákona o azylu, skutečně však řízení o něm nevedl. Pokud by tomu totiž tak bylo, byla by taková skutečnost rozpoznatelná z obsahu spisového materiálu. Žalobce dále uvedl, že Krajský soud v Praze postupoval podle nové právní úpravy, obsažené v zákoně č. 150/2002 Sb., která na rozdíl od předchozí úpravy umožňuje soudu přezkoumat rozhodnutí správního orgánu i s ohledem na to, zda byly dodrženy zásady tzv. fair procesu, respektive dodržena všechna procesní práva účastníka řízení, což má svůj význam zejména z hlediska přezkumu rozhodování o udělení azylu podle § 14 zákona o azylu. Vyslovil názor, že rozhodnutí Krajského soudu v Praze je plně v souladu se zákonem a je rovněž srozumitelné.

Podle § 109 odst. 2 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán rozsahem kasační stížnosti; to neplatí, je-li na napadeném výroku závislý výrok, který napaden nebyl, nebo je-li napadené rozhodnutí správního orgánu nicotné. Podle § 109 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm.d)], jakož i v případech kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. V posuzované věci Nejvyšší správní soud postupoval podle § 109 odst. 3 s. ř. s., neboť dospěl k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný. Stěžovatel sice rovněž v kasační stížnosti uplatnil důvod uvedený v §103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., avšak pochybení krajského soudu spatřoval v jiných vadách než Nejvyšší správní soud.

V daném případě správní orgán na případ stěžovatel použil tzv. zkráceného řízení o azylovém právu uplatňovaného na základě zjevně nedůvodného návrhu na zahájení řízení. Jedná se o řízení, které není prováděno v celém rozsahu, tj. neprobíhá zde proces dokazování o

přítomnosti odůvodněného strachu z pronásledování. Možnost zkráceného řízení je zakotvena v ustanovení § 16 zákona o azylu, přičemž nutno zdůraznit, že naplnění podmínek v tomto ustanovení neznamená automatické vyloučení z řízení o udělení azylu, ale jeho zrychlení. Žadateli však musí být dána možnost, aby se vyjádřil k obsahu své žádosti, aby mohly být posouzeny konkrétní jednotlivé důvody, které jej vedly k opuštění země původu.

Jak již bylo výše uvedeno, v posuzované věci správní orgán vycházel v rozhodnutí z ustanovení § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu, podle něhož se žádost o udělení azylu zamítne jako zjevně nedůvodná, jestliže žadatel neuvádí skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12. Uvedené posouzení ve svých důsledcích znamená, že neprobíhal proces dokazování o tom, zda byly splněny podmínky ustanovení § 12 zákona o azylu. Jestliže se správní orgán nezabýval meritorně posouzením toho, zda byla či nebyla naplněna skutková podstata ustanovení § 12 zákona o azylu, pak se nemusel zabývat ani splněním podmínek ustanovení § 14 zákona o azylu, tj. podmínkami udělení azylu z humanitárních důvodů. Neprovádí-li tedy správní orgán dokazování o přítomnosti důvodů azylu ve smyslu § 12 zákona o azylu, neboť vychází z toho, že stěžovatel neuvedl skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 [§ 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu], pak je jeho výrok ve vztahu k ustanovení § 14 zákona o azylu v posuzované věci výrokem, který nemá oporu v platné právní úpravě. Podle tohoto ustanovení lze totiž v případě hodném zvláštního zřetele udělit azyl z humanitárního důvodu, avšak jenom za situace, jestliže v řízení o udělení azylu nebude zjištěn důvod pro udělení azylu podle § 12. Jak již však bylo výše uvedeno, v posuzované věci bylo provedeno tzv. zkrácené řízení, a to z důvodů zjevně nedůvodné žádosti, aniž by v tomto řízení důvody uvedené v § 12 byly zjišťovány. Jestliže důvody pro udělení azylu podle § 12 nebyly zjišťovány (nemohly být tudíž ani zjištěny) nepřichází v úvahu výrok o udělení azylu z humanitárních důvodů podle § 14 zákona o azylu.

Nejvyšší správní soud má za to, že v posuzované věci nebyly splněny podmínky pro postup podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu. V této věci mělo být postupováno podle § 12 zákona o azylu, přičemž uvedený postup měl vyústit v rozhodnutí o tom, zda se azyl podle § 12 zákona o azylu uděluje či nikoliv a poté měl správní orgán zkoumat, zda v daném případě existují důvody zvláštního zřetele hodné a zda lze v tomto případě udělit azyl z humanitárních důvodů.

Pokud tedy krajský soud měl v úmyslu přezkoumávat výrok o udělení azylu podle § 14 zákona o azylu, měl se nejprve zabývat tím, zda tento výrok měl být vůbec v napadeném rozhodnutí uveden, za situace, kdy stěžovatel zamítl žádost o udělení azylu jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu. Pokud by soud postupoval podle zásad shora uvedených, musel by dospět k závěru, že důvody uváděné žalobcem v řízení o azylu neodůvodňovaly postup správního orgánu podle § 16 zákona o azylu, tedy pro tzv. zkrácené řízení, ale mělo být postupováno podle § 12, tedy měl být proveden proces dokazování o tom, zda byly splněny podmínky ustanovení § 12 zákona o azylu či nikoliv. Ostatně i žalobce v podané žalobě nesouhlasil s rozhodnutím a žádal posouzení žádosti o poskytnutí azylu, přičemž poukazoval zejména na zdravotní a rodinné problémy.

Z uvedeného by snad bylo možno dovodit, že nesouhlasí s postupem podle § 16 zákona o azylu, ale zejména je ze žaloby možno dovodit, že se žalobce dovolává udělení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu, což ovšem předpokládá rozhodnutí správního orgánu podle § 12 zákona o azylu, nikoliv postup podle § 16 odst. 1 písm. g) tohoto zákona.

Nejvyšší správní soud rozhodně nezpochybňuje úvahy vyslovené krajským soudem ve vztahu k rozsahu a způsobu přezkoumání výroku o neudělení azylu z humanitárních důvodů podle § 14 zákona o azylu, avšak konkrétně v této posuzované věci byly tyto úvahy podle názoru Nejvyššího správního soudu předčasné, neboť výrok o neudělení azylu podle § 14 (stejně tak podle § 13 odst. 1, 2) zákona o azylu neměl být v napadeném rozhodnutí vůbec obsažen. Jestliže správní orgán rozhodl o žádosti o udělení azylu podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu, tedy, že žádost zamítl jako zjevně bezdůvodnou, neboť žalobce neuvedl skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12, a současně rozhodl o tom, že se podle § 14 zákona o azylu azyl neuděluje, ač předpokladem pro uvedený výrok je zjišťování důvodů pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu, dostal se výrokem rozhodnutí do logického rozporu. V posuzované věci důvody uplatňované žadatelem o azyl v žádosti ze dne 12. 10. 2002 a v protokolu o pohovoru ze dne 22. 10. 2002 neodůvodňovaly postup správního orgánu podle § 16 odst. 1 zákona o azylu, jak již bylo rozvedeno shora. Krajský soud proto pochybil, neposuzoval-li napadené rozhodnutí správního orgánu z tohoto hlediska a napadené rozhodnutí správního orgánu sice zrušil pro vady řízení, ale z jiných důvodů než je výše uvedeno.

Za této situace Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než postupovat podle § 109 odst. 3 s. ř. s. s tím, že v posuzované věci nebyl vázán (ani nemohl být) obsahem důvodů kasační stížnosti uváděných stěžovatelem.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s. a proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

V dalším řízení bude krajský soud postupovat při přezkoumávání rozhodnutí správního orgánu ve shora naznačeném směru (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Pokud jde o návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neshledal Nejvyšší správní soud důvody uvedené v § 107 s. ř. s. a v § 73 odst. 2 s. ř. s., a proto odkladný účinek kasační stížnosti nepřiznal. Neshledal totiž, že by výkon pravomocného rozsudku Krajského soudu v Praze znamenal pro stěžovatele nenapravitelnou újmu.

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

V Brně dne 10. 2. 2004

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu