

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **M. L.,** zastoupený advokátem Mgr. Radomírem Bašnárem se sídlem Joštova 4, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, PP 21/OAM, Praha 7, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 9. 2004, sp. zn. 55 Az 760/2003,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku Krajského soudu v Brně, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 22. 5. 2003, č. j. OAM-863/AŘ-2001, kterým byl zamítnut rozklad proti rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „žalovaný“) ze dne 16. 2. 2001, č. j. OAM-2630/VL-11-P06-2000, o neudělení azylu pro nesplnění podmínek podle § 12, § 13 a § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a namítá

tak nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem a vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž žalovaný vycházel, neměla oporu ve spisech.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti tvrdí, že z Alžírska odešel z politických a zdravotních důvodů, tedy z důvodů dostatečných pro udělení azylu podle § 12 a § 14 zákona o azylu. Politické důvody spatřuje zejména v tom, že mu alžírské zastupitelství odmítá vydat nový cestovní doklad, když starý již stěžovatel ztratil. Důvody pro shledání překážky vycestování pak vidí v tom, že uzavřel sňatek s českou státní občankou, s níž bydlí a má syna.

Dále stěžovatel v obecné rovině namítá vady řízení před správním orgánem, které mohly způsobit nezákonnost jeho rozhodnutí, popřípadě jeho nicotnost. Zejména upozorňuje na to, že mu nebyla dána možnost, aby se vyjádřil k podkladům, na jejichž základě žalovaný rozhodoval. V dalším pak odkazuje na obsah své žaloby.

Ze všech těchto důvodů stěžovatel navrhuje zrušit napadený rozsudek krajského soudu a v doplnění své kasační stížnosti žádá, aby byl jeho kasační stížnosti přiznán odkladný účinek.

Žalovaný ve svém vyjádření popírá oprávněnost podané kasační stížnosti a domnívá se, že jeho rozhodnutí i rozsudek krajského soudu byly vydány v souladu s právem, když v průběhu celého správního řízení stěžovatel neuvedl žádné relevantní důvody pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu ani zvláštního zřetele hodné důvody podle jeho § 14. Stěžovatel také nedoložil přítomnost žádné ze skutečností, které by umožňovaly v jeho případě shledání překážky vycestování, takovou skutečností jistě není manželství s českou státní občankou. Z těchto důvodů žalovaný navrhuje posuzovanou kasační stížnost zamítnout pro nedůvodnost.

V souzené věci Nejvyšší správní soud z předmětného správního spisu především zjistil, že řízení o udělení azylu bylo zahájeno dne 8. 11. 2000 na základě žádosti, v níž bylo jako důvod žádosti o azyl uvedeno, že má stěžovatel v ČR rodinu a nechce se vrátit do Alžírska, odkud odešel, protože tam byla válka proti teroristům. Sám s nimi neměl problém, ale bál se jich. Obdobná fakta vyplývají i z protokolu o pohovoru k důvodům návrhu na zahájení řízení o udělení azylu ze dne 3. 1. 2001. V tomto pohovoru také stěžovatel doplnil, že do ČR přijel v roce 1995 jako turista, v roce 1996 pak přijel natrvalo poté, co restauraci, kde pracoval, přepadli teroristé, kteří tam někoho hledali. Od té doby se rozhodl z Alžírska odjet do ČR, kde se mu zalíbilo, když zde byl jako turista. O azyl zde ovšem požádal až po čtyřech letech pobytu, k čemuž ho donutilo nové znění zákona o pobytu cizinců. Nemůže si navíc prodloužit pobyt, protože ztratil pas a alžírský zastupitelský úřad mu do doby pohovoru nevydal nový.

Žalovaný se rozhodl stěžovateli azyl neudělit svým výše označeným rozhodnutím ze dne 16. 2. 2001, neboť neshledal důvody pro jeho udělení podle § 12 zákona o azylu. Žalovaný v tomto rozhodnutí uvedl, že stěžovatel sice označil jako bezprostřední příčinu svého odchodu z vlasti strach z příslušníků extremistických skupin po útoku na kavárnu, kde pracoval, ovšem věrohodnost jeho tvrzení v pohovoru snižuje fakt, že ve své původní písemné žádosti o azyl uvedl, že on sám žádné potíže s teroristy neměl. Dále žalovaný připomněl, že se stěžovatel mohl obrátit ve své zemi původu na příslušné státní orgány, což však neučinil. Žalovaný tak dospěl k závěru, že nebyla splněna základní podmínka pro udělení azylu, tedy persekuční jednání vůči stěžovateli v intenzitě dosahující míry předpokládané zákonem o azylu. Zmiňovaná hrozba ze strany extremistických skupin není

směřována přímo vůči stěžovateli, ale má povahu nebezpečí vyplývajícího z obecné bezpečnostní situace dopadající obecně na obyvatele jeho země původu. Pod důvody pro udělení azylu pak nelze podřadit stěžovatelem uváděné skutečnosti, že jeho družka a syn jsou českými občany, když pro upravení svých rodinných poměrů měl stěžovatel využít nástrojů zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců. Dále žalovaný neshledal ani podmínky umožňující udělení azylu podle § 13 a neudělil mu ani humanitární azyl podle § 14 zákona o azylu. Nebyla shledána ani přítomnost překážky vycestování, když žalovaný usoudil, že stěžovateli nehrozí v zemi původu žádná ze skutečností vyjmenovaných v ustanovení § 91 zákona o azylu.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel rozklad, v němž namítal, že nedošlo k úplnému zjištění skutkového stavu, což dokazoval citací zprávy o Alžírsku společnosti Amnesty International. Dále oznámil, že se dne 23. 3. 2001 oženil se svou družkou, takže by u něj měla být shledána překážka vycestování, neboť jej není možné nutit k opuštění ČR. V daném případě u sebe stěžovatel spatřoval důvod podle § 91 odst. 1 písm. b) zákona o azylu, tedy rozpor s mezinárodními závazky ČR, konkrétně rozpor s článkem 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který zaručuje právo na respektování rodinného a soukromého života, a rozpor s Úmluvou o právech dítěte.

Tento rozklad zamítl ministr vnitra svým výše označeným rozhodnutím ze dne 22. 5. 2003. Zde uvedl, že nenašel důvody pro zrušení nebo změnu prvostupňového rozhodnutí. Ani ministr vnitra neshledal u stěžovatele důvody podle § 12 zákona o azylu, když jím uváděný strach z teroristů odráží obecnou bezpečnostní situaci jeho země původu, která dopadá stejnou měrou i na ostatní obyvatele. Dostatečnými nebyly ani uváděné rodinné důvody, když zákon o azylu není prostředkem k legalizaci pobytu v ČR, na rozdíl od zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelem uváděných práv ve vztahu k jeho rodině se pak lze domoci právě pomocí institutů obsažených v zákoně o pobytu cizinců.

Proti tomuto zamítavému rozhodnutí podal stěžovatel žalobu ke Krajskému soudu v Brně. V této žalobě vytkl správnímu řízení nesplnění některých obecných náležitostí správního řízení. Napadl také skutečnost, že mu nebyl udělen azyl podle § 12 zákona o azylu a nebyla shledána překážka vycestování podle § 91 zákona o azylu. Znovu upozornil na své trvalé soužití s českou občankou, na svůj sňatek s ní a společného syna a označil neshledání překážky vycestování za protiřečící mezinárodním závazkům ČR uvedeným již v rozkladu, v čemž odkázal i na názory odborné literatury. V reakci na obsah druhostupňového rozhodnutí konečně uvedl, že nemůže využít institutů zákona o pobytu cizinců, neboť ztratil svůj cestovní pas, a právě proto požádal o azyl.

O této žalobě rozhodl krajský soud svým shora označeným rozsudkem, kterým tuto žalobu zamítl jako nedůvodnou. Krajský soud shledal, že stěžovatel neuvedl žádné relevantní skutečnosti, na jejichž základě by mělo být dokazování doplněno, a závěry, k nimž správní orgán dospěl, byly v souladu s tím dokazováním, jež provedeno bylo a bylo dostatečné ke zjištění toho, že stěžovatel nesplňuje podmínky uvedené v jednotlivých ustanoveních zákona o azylu. Dále se krajský soud ztotožnil s právními závěry žalovaného i ministra vnitra v otázce nepřítomnosti pronásledování ve stěžovatelově případě. Ohledně stěžovatelovy rodinné situace odkázal i krajský soud na ustanovení zákona o pobytu cizinců, jež stěžovatel nadále může a má využít. Krajský soud také připomněl, že překážka vycestování podle zákona o azylu neslouží jako nástroj k obcházení ustanovení zákona o pobytu cizinců. Účelu sledovaného dvojicí mezinárodních úmluv citovaných stěžovatelem pak lze a má být dosaženo právě prostřednictvím jednotlivých institutů zákona o pobytu cizinců. Ani krajský

soud pak neshledal ve stěžovatelově případě pronásledování ve smyslu § 12 zákona o azylu, když jeho obavy vyplývají z obecné bezpečnostní situace jeho země původu. Tento rozsudek napadl stěžovatel nyní posuzovanou kasační stížností.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Krajského soudu v Brně v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud nejprve vážil nezbytnost rozhodnutí o žádosti o odkladný účinek kasační stížnosti. Dospěl k závěru, že o ní není třeba rozhodovat tam, kde je žadatel chráněn před důsledky rozsudku krajského soudu režimem pobytu za účelem strpění podle § 78b odst. 1, 2 zákona o azylu (cizinec má nárok na udělení víza za účelem strpění pobytu mj., pokud žádost doloží dokladem o podání kasační stížnosti proti rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci azylu a návrhu na přiznání odkladného účinku - takové vízum opravňuje cizince k pobytu na území po dobu platnosti víza, která je 365 dnů; na žádost cizince odbor cizinecké a pohraniční policie platnost víza prodlouží, a to i opakovaně) – ze zákona platnost uvedeného víza zaniká právní mocí rozhodnutí o kasační stížnosti. Pozitivní rozhodnutí o žádosti o odkladný účinek by tedy nemělo z hlediska ochrany stěžovatele žádný význam, negativní by před rozhodnutím o kasační stížnosti bránilo řádnému soudnímu řízení. Při rozhodnutí o kasační stížnosti pak je rozhodnutí o odkladném účinku nadbytečné, neboť obecně může přiznání odkladného účinku kasační stížnosti přinést ochranu jen do doby rozhodnutí o této stížnosti.

Prvá stěžovatelova námitka směřuje do neudělení azylu podle § 12 zákona o azylu, tedy do neshledání pronásledování či odůvodněných obav z něj. V této námitce lze plně odkázat na rozsudek krajského soudu a ztotožnit se s jeho názorem, že stěžovatelovy obavy, jež navíc uváděl až v pohovoru před žalovaným, nikoli již v písemné žádosti o azyl, plynou z obecně nedobré bezpečnostní situace v jeho zemi původu. Tuto situaci nezpochybnil ani žalovaný ani krajský soud a nečiní tak v souladu s podklady obsaženými ve správním spise ani zdejší soud. Zároveň je však třeba souhlasit i s tím, že na stěžovatele dopadá tato situace v obdobné míře jako na ostatní obyvatele jeho země původu a že státní orgány této země se snaží tuto situaci řešit. Lze tak odkázat i na názor obsažený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, sp. zn. 7 Azs 38/2003, kde soud uvedl: *„Za pronásledování ve smyslu § 12 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 2/2002 Sb., je nutno považovat pouze takové ohrožení života či svobody, které je trpěné, podporované či prováděné státní mocí, nikoliv takové negativní jevy, které státní orgány cíleně potírají a čelí jim.“*

Stěžovatelova další stížnostní námitka spočívá v tvrzení, že měl v jeho případě být udělen humanitární azyl, což stěžovatel v kasační stížnosti nově zdůvodňuje i zdravotními důvody. Tuto námitku je třeba odmítnout s poukazem na setrvalou správní judikaturu. Tak v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, sp. zn. 3 Azs 12/2003, bylo uvedeno: *„Na udělení azylu z humanitárního důvodu podle § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 2/2002 Sb., nemá žadatel subjektivní právo. Správní orgán o něm rozhoduje na základě správního uvážení; jeho rozhodnutí přezkoumává soud pouze v omezeném rozsahu, a to z hlediska dodržení příslušných procesních předpisů (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).“* Míra správního uvážení správního orgánu je tedy za situace, kdy se ustanovení § 14 zákona o azylu omezuje při určení důvodů, pro něž je možné humanitární azyl udělit, na konstatování, že se jedná o důvody hodné zvláštního zřetele; poměrně široká. Přitom prostor soudního přezkumu správních rozhodnutí u přiznání

či nepřiznání humanitárního azylu je v souladu s citovaným judikátem naopak omezen, což však jistě ani ve vzájemné kombinaci neznamená, že by přiznávání humanitárního azylu mohlo být určováno pouhou libovůlí správního orgánu.

Ve svém rozsudku ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. 2 Azs 8/2004, pak Nejvyšší správní soud doplnil: „*Smysl institutu humanitárního azylu lze spatřovat v tom, aby rozhodující správní orgán měl možnost azyl poskytnout i v situacích, na něž sice nedopadá žádná z kautel předpokládaných taxativními výčty ustanovení § 12 a § 13 zákona o azylu, ale v nichž by bylo přesto patrně „nehumánní“ azyl neposkytnout. Zatímco tak v jiných právních předpisech reaguje zákonodárce na skutečnost, že není schopen předpokládat všechny situace, v nichž je určitý postup – zde poskytnutí azylu – vhodný či dokonce nutný, typicky demonstrativními výčty za účelem odstranění či alespoň zmírnění tvrdostí; v zákoně o azylu zvolil kombinaci dvou ustanovení obsahujících výčty taxativní a jednoho ustanovení umožňujícího pohledem humanitárních hledisek řešit situace nezahrnutelné pod předchozí dvě ustanovení. Správní orgán díky tomu může zareagovat nejen na varianty, jež byly předvídatelné v době přijímání zákona o azylu jako obvyklé důvody udělování humanitárního azylu – sem lze příkladmo 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 – ale i na situace, jež předvídané či předvídatelné nebyly. Míra volnosti této jeho reakce je pak omezena pouze zákazem libovůle, jenž pro orgány veřejné moci vyplývá obecně z ústavně zakotvených náležitostí demokratického a právního státu.*“

Aplikuje-li soud výše řečené na konkrétní situaci stěžovatele, dospívá k závěru, že osobní situace stěžovatele, tak jak byla zjištěna žalovaným a přezkoumána krajským soudem, může být tíživá, zvláště z hlediska jeho rodinných vazeb v ČR. Na straně druhé však není patrně natolik zjevně a nesnesitelně tíživá, že by bylo možno hovořit o tom, že by nepřiznání humanitárního azylu bylo způsobeno zjevnou libovůlí žalovaného. Nebyla-li pak zjištěna na straně žalovaného libovůle, postupoval krajský soud zcela správně, když do správního uvážení žalovaného o otázce, zda byly v případě stěžovatele dány důvody hodné zvláštního zřetele, nijak nezasahoval, zvláště když námitka směřující proti neudělení humanitárního azylu nebyla v žalobě výslovně uvedena. Úkolem soudu ve správním soudnictví totiž obecně je přezkum pohledem zákonnosti, byť v takzvané plné jurisdikci, a volné uvážení při rozhodování o udělení azylu z humanitárních důvodů podle okolností konkrétní věci je vyhrazeno toliko žalovanému.

Třetí námitka pak spočívá v tvrzení, že stěžovateli nebyla dána možnost vyjádřit se k podkladům, z nichž žalovaný vycházel Toto tvrzení není pravdivé. Součástí protokolu o pohovoru ze dne 3. 1. 2001 je v jeho závěru i otázka, zda chce stěžovatel něco dodat nebo doplnit a dále i velmi obsáhlý seznam podkladů, z nichž hodlal žalovaný ve svém rozhodování vycházet. Stěžovatel měl tento protokol k dispozici a podepsal každou jeho jednotlivou stránku, a to za asistence tlumočníka do jazyka, jemuž rozumí, nemůže tedy nyní – zvláště ne až v kasační stížnosti – namítat, že se k podkladům rozhodnutí žalovaného nemohl vyjádřit.

Poslední námitka pak směřuje proti neshledání překážky vycestování. I zde nezbývá zdejšímu soudu než se připojit k jednotnému hlasu ve stěžovatelově azylovém řízení dosud zainteresovaných orgánů, že překážka vycestování není prostředkem k obcházení institutů zákona o pobytu cizinců. Smyslem legislativního zahrnutí překážky vycestování do českého zákona o azylu bylo zakotvit do českého azylového práva tzv. *zásadu non-refoulement*,

tedy zásadu zabezpečující, že uprchlík nebude, ani pokud mu z různých důvodů nebude udělen azyl, vydán do země, kde by byl zásadním způsobem objektivně ohrožen na životě, svobodě či tělesné integritě. Z takových důvodů však stěžovatel po shledání překážky vycestování nevolá.

Není ani namístě zcela přeformulovávat a obcházet smysl institutu překážky vycestování poukazem na ustanovení § 91 odst. 1 písm. b) zákona o azylu, tedy na rozpor vydání žadatele do azyl s mezinárodními závazky. Tyto mezinárodní závazky totiž nemohou být jakékoliv povahy, ale musejí se vztahovat k samotné zásadě non-refoulement, tedy k objektivní hrozbě výše vyjmenovaných skutečností, a nemohou vykročit ze systematiky a smyslu tohoto ustanovení, jak navrhuje stěžovatel. Jistě by nebylo dostatečným důvodem pro shledání překážky vycestování například ani to, pokud by se žadatel o azyl během svého pobytu v ČR zabýval dovozem zboží z jiné členské země Evropské unie, takže jeho vypovězení do země původu by mohlo uškodit volnému pohybu zboží jako jednomu ze základních mezinárodních závazků ČR plynoucích z jejího členství v Evropské unii. Tímto pohledem je třeba vnímat také stěžovatelem uváděná ustanovení Úmluvy o právech dítěte (publ. pod č. 104/1991 Sb.), stejně jako jím v žalobě citovaný čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb.). Judikatura vycházející z později uvedené úmluvy ostatně řešila situaci obdobnou stěžovatelově v případu Daliová v. Francie (stížnost č. 154/1996/773/974, http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/HUDOC/HUDOC+database), kde Evropský soud pro lidská práva neshledal porušení stěžovatelčina práva na respektování rodinného života v tom, že byla stěžovatelka – alžírská státní příslušnice – vyhoštěna pro porušování francouzských zákonů z Francie, přestože tím byla oddělena od svého nezletilého syna, francouzského státního občana.

Lze tak uzavřít, že jakkoli zdejší soud nezpochybňuje tíživost stěžovatelovy situace, tato tíživost nespadá svou povahou do skupiny následků, před nimiž jsou žadatelé o azyl chráněni ustanovením § 91 zákona o azylu. Stěžovateli navíc odloučení od jeho rodiny hrozí prvotně proto, že ztratil svůj cestovní pas a nedaří se mu dostát procesním požadavkům zákona o pobytu cizinců. Tyto potíže jej však nekvalifikují pro poskytnutí azylu či pro shledání překážky vycestování. Pokud český vnitrostátní právní řád zakotvuje ve svém zákoně o pobytu cizinců určité procesní postupy k tomu, aby stěžovatel mohl žít se svou rodinou, nelze při neúspěchu v rámci těchto procesů úspěšně zkoušet postupy podle zákona o azylu a při neúspěchu i zde namítat, že ČR nedostála svým mezinárodním závazkům. Tyto závazky totiž v daném případě zakotvují povinnost státu poskytnout osobám v jeho jurisdikci efektivní prostředky, jak se svých práv domoci, nepředstavují však absolutizovanou záruku, že tyto osoby budou moci tato práva vykonávat i tehdy, kdy v uplatnění těchto efektivních prostředků – zde zčásti i vlastní vinou spočívající ve ztracení pasu - neuspějí.

Lze proto uzavřít, že Nejvyšší správní soud v daném případě neshledal naplnění namítaných důvodů kasační stížnosti ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., neboť - jak vyplývá ze shora uvedeného – v souzené věci nedošlo k nesprávnému posouzení právní otázky krajským soudem a nebyly shledány ani vady řízení spočívající v tom, že by skutková podstata, z níž žalovaný vycházel, neměla oporu ve spisech.

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

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a Ministerstvu vnitra náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 30. listopadu 2005

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu