

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Marie Žiškové v právní věci **žalobce: M. H.,** zastoupeného JUDr. Jaroslavem Skákalem, advokátem se sídlem Semily, Havlíčkova 498, proti **žalovanému Ministerstvu vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 2. 2003, č. j. OAM-4624/VL-14-BE07-2001, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 28. 11. 2003, č. j. 59 Az 320/2003-16,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

IV. Odměna advokáta JUDr. Jaroslava Skákala **se určuje** částkou 1 075 Kč, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 7. 2. 2003, č. j. OAM-4624/VL-14-BE07-2001, neudělil žalovaný žalobci azyl podle § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu). Současně žalovaný rozhodl tak, že se na žalobce nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu.

V žalobě proti rozhodnutí žalovaného žalobce namítl, že rozhodnutí obsahuje odlišné datum narození namísto správného data a dále není opatřeno podpisem ministra, který je v čele ministerstva (§ 1 zákona č. 2/1969 Sb.), když navíc i podpis uvedeného ředitele odboru azylové a migrační politiky rovněž chybí a rozhodnutí je pouze opatřeno nečitelným podpisem u poznámky za správnost. Žalovaný se dále nedostatečně

zabýval humanitárními důvody. V domovské vlasti patří ke skupině, která je nezávisle na své vůli vystavena nebezpečí nouze, vydírání a nucení k výkonu bezplatné práce a protiprávní činnosti. Žalovaný měl též provést výslech žalobcova bratra. Navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil.

Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci žalobu zamítl rozsudkem ze dne 28. 11. 2003. Ohledně nesprávného uvedení data narození žalobce v záhlaví napadeného rozhodnutí shledal, že i přes uvedenou nesprávnost je zřejmé, že rozhodnutí se týká osoby žalobce; v daném případě se jedná o chybu v psaní. Nedůvodnou shledal též výtku týkající se chybějícího podpisu osoby oprávněné jednat za správní orgán, a to s tím, že součástí správního spisu byl originál rozhodnutí žalovaného opatřený všemi náležitostmi. Předmětný formální nedostatek rozhodnutí neměl vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Soud uzavřel, že v daném případě bylo rozhodnutí vydáno příslušným správním orgánem v rámci jeho pravomoci, správní orgán byl v rozhodnutí označen, rozhodnutí bylo opatřeno úředním razítkem a originál byl vlastnoručně podepsán osobou oprávněnou za správní orgán jednat. Soud dále neshledal pochybení žalovaného jak v otázce neudělení humanitárního azylu, tak v otázce zjišťování skutkového stavu.

Proti zamítavému rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost založenou na důvodu uvedeném v § 103 odst. 1 písm. a), d) s. ř. s. Uvedl, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se nicotnosti rozhodnutí žalovaného, přičemž se dostatečně a přesvědčivě nezabýval argumentací v žalobě a pouze odkázal na § 47 odst. 5 správního řádu a dovodil, že napadené rozhodnutí je bezvadné. Stěžovatel odkázal na judikaturu Ústavního soudu a dodal, že soud se nezabýval aplikací § 1 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. K otázce neudělení humanitárního azylu dále poukázal na rozpor závěru soudu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2003, č. j. 4 Azs /2003-55. Soud tím, že svou činnost omezil na konstatování, že otázka udělení humanitárního azylu je zcela na volné úvaze příslušného správního orgánu, porušil § 2, § 52 odst. 1 a § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. Stěžovatel připomněl, že má v ČR příbuzné, přičemž rodinné vztahy jsou pod ochranou řady mezinárodních dokumentů (např. čl. 23 Paktu o občanských a politických právech). Ze všech uvedených důvodů žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Závěrem žalobce požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. O této žádosti Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval, neboť rozhodl přímo ve věci samé.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v mezích důvodů vymezených stížnostními body (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a shledal kasační stížnost nedůvodnou.

Nejzávažnější námitkou stěžovatele proti napadenému rozsudku je dovozovaná nicotnost správního rozhodnutí, k níž měl soud přihlédnout z úřední povinnosti.

Nicotnost (neexistenci) správního rozhodnutí způsobují jen takové vady řízení, které mají za následek, že již vůbec nelze o správním aktu hovořit, a které spočívají např. v rozhodování absolutně nekompetentním orgánem (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 3. 1995, sp. zn. 7 A 129/1994), rozhodování podle právního předpisu, který byl přede dnem rozhodnutí o odvolání bez náhrady zrušen (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 8. 1994, sp. zn. 6 A 90/1993) či absolutní nedostatek zákonem předepsané formy (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 2. 2000, sp. zn. 5 A 26/1999).

Ze správního spisu vyplynulo, že na vyhotovení rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 2. 2003, č. j. OAM-4624/VL-14-BE07-2001, které bylo doručeno stěžovateli, chybí podpis oprávněné osoby. Posuzované vyhotovení rozhodnutí je opatřeno úředním razítkem, dále je uvedeno jméno, příjmení a funkce oprávněné osoby, avšak chybí její podpis, který je nahrazen uvedením slov „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 (PhDr. T. H., ředitele odboru azylové a migrační politiky).

V daném případě se Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěrem krajského soudu, který věc posoudil z hlediska náležitostí rozhodnutí dle § 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, a případné závažnosti procesních vad na zákonnost rozhodnutí. Vadu vyskytnuvší se v posuzovaném rozhodnutí 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.

Nicotnost rozhodnutí spatřoval stěžovatel v absenci podpisu ministra, který je v čele tohoto ministerstva dle § 1 zákona ČNR č. 2/1969 Sb. Podle § 1 písm. d), § 8 a § 27 zákona o azylu je však k řízení o udělení a odnětí azylu, a tedy i k vydání rozhodnutí v takové věci příslušné Ministerstvo vnitra, a nikoli tedy ministr. Obecně za ministerstvo jedná a tedy i podepisuje listiny ministr, vzhledem k byrokratické náročnosti a faktické nemožnosti takového postupu ve všech případech však může obecně závazný právní předpis, ale i vnitřní předpis ministerstva přenést jednotlivé ministrovy kompetence na jiné pracovníky ministerstva. Tak je tomu i v daném případě, kdy je soudu v souladu s § 64 s. ř. s. a § 121 o. s. ř. z jeho činnosti známa skutečnost, že rozhodnutí ve věcech udělení či neudělení azylu podepisuje PhDr. T. H., ředitel odboru azylové a migrační politiky, který je k tomu zmocněn příslušným vnitřním předpisem Ministerstva vnitra.

Stěžovatel se na podporu svého tvrzení dovolává judikatury Ústavního soudu (svazek č. 1, nález č. 23 Sb. n. u. ÚS a svazek č. 5, nález č. 27 Sb. n. u. ÚS). Jedná se o nálezy ze dne 28. 4. 1994, sp. zn. III. ÚS 114/93, a ze dne 4. 4. 1996, sp. zn. IV. ÚS 259/95, které se však týkaly poněkud jiné situace. Ústavní soud těmito nálezy vyvodil, že jestliže z právního předpisu (v daných případech se jednalo o znárodňovací předpisy) vyplývalo, že ve věci (dovršení znárodňovacího procesu) rozhoduje ministr, pak také předmětné rozhodnutí musí být ministrem podepsáno. V obou případech tomu tak nebylo. Tento postup, kdy rozhodnutí nepodepsal ministr jako vedoucí ústředního orgánu státní správy s ústavní a politickou odpovědností, ale zaměstnanec tohoto orgánu (resp. vedoucí zaměstnanec, ať již na kterémkoliv stupni řízení), byl shledán protiústavním. 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 stěžovateli již oprávněnou osobou podepsáno nebylo.

Na základě všech zjištěných skutečností soud shledal, že rozhodnutí žalovaného je stiženo vadou ve smyslu § 47 odst. 5 správního řádu, když vyhotovení rozhodnutí, které bylo stěžovateli 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 bylo doručeno žalobci, 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 konečného rozhodnutí ve věci. Taková námitka v žalobě byla vznesena a krajský soud se s ní vypořádal. Expressis verbis sice neargumentoval k žalobcem namítanému porušení § 1 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., zabýval se však otázkou, zda předmětné rozhodnutí obsahovalo všechny náležitosti a tedy, i zda bylo podepsáno osobou k tomu oprávněnou, jak to vyžaduje procesní předpis (§ 47 odst. 5 správního řádu), přičemž uzavřel, že tomu tak bylo a neshledal ani porušení čl. 2 odst. 2 Listiny. Žalobní bod tak dostatečným způsobem přezkoumal.

Další stížnostní námitka směřuje komplexně proti skutečnosti, že stěžovateli nebyl přiznán humanitární azyl, stejně jako proti způsobu, jakým jeho nepřiznání přezkoumal krajský soud.

Nejvyšší správní soud má zato, že v daném případě nedošlo k pochybení žalovaného ani krajského soudu. Podle § 14 zákona o azylu, jestliže v řízení o udělení azylu nebude zjištěn důvod pro udělení azylu podle § 12, lze v případě hodném zvláštního zřetele udělit azyl z humanitárního důvodu. Institut humanitárního azylu tak spočívá v kombinaci neurčitého právního pojmu „případ zvláštního zřetele hodný“ a správního uvážení, které je vlastním rozhodnutím správního orgánu a je vyjádřeno slovy „lze udělit humanitární azyl“. Míra volnosti tohoto rozhodování správního orgánu je pak omezena pouze zákazem libovůle, jenž pro orgány veřejné moci vyplývá obecně z ústavně zakotvených náležitostí demokratického a právního státu. Jak vyplynulo ze správního spisu, žalovaný zkoumal, zda v případě stěžovatele nebyly dány důvody pro udělení humanitárního azylu a dospěl k závěru, že tomu tak není. Udělení azylu je na volné úvaze příslušného správního orgánu a rozhodnutí o něm přezkoumává soud pouze v omezeném rozsahu. Protože žalovaný řádně zjistil a posoudil jak osobní situaci stěžovatele, tak i stav ve státě jeho posledního trvalého bydliště (Ukrajina), a pokud z toho sám nedovodil důvody pro udělení humanitárního azylu, je takové rozhodnutí v jeho pravomoci, zejména když stěžovatel ve správním řízení ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele pro udělení humanitárního azylu sám neuváděl. V daném případě nelze vyčítat žalovanému, jestliže konstatoval, že neshledal důvody pro udělení humanitárního azylu, neboť žádný takový důvod zde nebyl nabídnut. Správní uvážení žalovaného spočívající ve volbě rozhodnutí azyl z humanitárního důvodu neudělit, nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, bylo v souladu s pravidly logického usuzování a premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem; nelze tedy hovořit o voluntaristickém přístupu správního orgánu. Nelze vytýkat ničeho ani krajskému soudu, který byl vázán rozsahem žaloby (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), její obsah zcela vyčerpal. V těch limitech, kde soudní přezkum neudělení humanitárního azylu proveden být měl, byl krajským soudem proveden řádně a v přiměřeném rozsahu. Nebyla-li pak zjištěna na straně žalovaného libovůle, postupoval krajský soud zcela správně, když ve svém přezkumu do správního uvážení žalovaného o samotné otázce, zda byly v případě stěžovatele dány důvody hodné zvláštního zřetele, dále nezasahoval a zaměřil tento přezkum pouze na otázky procesní. 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. Tento postup pak odpovídá i ustálené rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu [srov. např. rozsudek ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Azs 12/2003-38, rozsudek ze dne 11. 3. 2004, č. j. 2 Azs 8/2004-55, či rozsudek ze dne 19. 7. 2004, č. j. 5 Azs 105/2004-72 (publikováno pod č. 375/2004 Sb. NSS)] a byl aplikován i ve věci, na níž stěžovatel v kasační stížnosti poukázal (stěžovatel ji nepřesně označil jako „*rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2003, č. j. 4 Azs /2003-55*“, zřejmě se však jedná o rozsudek ze dne 17. 9. 2003, č. j. 4 Azs 6/2003-55, který nejlépe odpovídá uvedenému označení a jeho obsahem je též otázka neudělení humanitárního azylu).

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 § 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. Lze již jen dodat, že v žalobě i v kasační stížnosti uvedená skutečnost, že se na území ČR zdržuje zletilý bratr též zletilého žalobce s rodinou, nepředstavuje vzhledem k výjimečnosti aplikace předmětného institutu sama o sobě případ hodný zvláštního zřetele (a to ani z hlediska ochrany soužití rodiny), pro nějž by bylo možno udělit humanitární azyl podle § 14 zákona o azylu.

Nelze tak než souhlasit s rozsudkem krajského soudu, že žalobce neuváděl žádné skutečnosti, které by svědčily o přítomnosti důvodů pro poskytnutí azylu podle § 14 zákona o azylu.

Nejvyšší správní soud tedy shledal všechny žalobcovy námitky nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nevznikly.

Žalobci byl pro řízení o výše uvedené kasační stížnosti ustanoven zástupcem advokát (usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 8. 1. 2004, č. j. 59 Az 320/2003–32); v takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 7, § 120 s. ř. s.).

Výše odměny byla stanovena podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, a to za jeden úkon právní služby spočívající v převzetí a přípravě právního zastoupení,

a náhrady hotových výdajů, tedy ve výši 1 x 1 000 Kč a 1 x 75 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. b), § 13 odst. 3 citované vyhlášky], celkem 1 075 Kč.

Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. dubna 2005

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu