

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Petra Průchy a Mgr. Evy Kyselé v právní věci žalobkyně: **W. Y.**, zastoupené Mgr. Lilianou Vochalovou, advokátkou, se sídlem v Praze 2, nám. I. P. Pavlova 3, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, se sídlem v Praze 7, Nad Štolou 3, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 7. 2004, č. j. 15 Az 687/2003 - 20,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

V záhlaví označeným rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem byla zamítnuta žaloba žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného č. j. OAM-2969/VL-07-C10-2002 ze dne 21. 3. 2003, jímž bylo rozhodnuto, že se žalobkyni 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 (dále jen „zákon o azylu“), neuděluje, a na cizince se podle § 91 téhož zákona nevztahuje překážka vycestování. V odůvodnění se uvádí, že ze správního spisu je zřejmé, že žalobkyně nebyla pronásledována z důvodů uvedených v § 12 písm. a) zákona o azylu, ani nelze dovodit odůvodněný strach z pronásledování z důvodů vypočtených pod písmenem b) téhož ustanovení. Mimo ojedinělého (údajného) pohovoru na policii žádné osobní problémy s členstvím nebo činností v sektě Fa-lun-kunk (též se používá přepis „Falungong“) neměla. Navíc na konkrétní otázky při pohovoru s pracovníkem žalovaného s tím související odpovídala vágně, např. že to nedovede vysvětlit, že je to náboženství. Také připustila,

že po návštěvě na policii se nic dalšího nedělo a od srpna 1999 do listopadu 2001 žádné potíže neměla. Skutkový stav zjistil žalovaný dostatečně a důvodně rozhodl o neudělení azylu podle § 12 zákona o azylu. Soud neshledal naplnění podmínek pro udělení azylu podle § 13 ani § 14 zákona o azylu a postup žalovaného při jejich posuzování označil za náležitý. Námitku žalobkyně, že v rozhodnutí žalovaného uvedené zprávy o situaci v Číně neobsahují informace o sektě Fa-lun-kunk, shledal nedůvodnou proto, že ona sama neprokázala skutečnou činnost v sektě, tím méně pak, že za ni byla pronásledována. Ztotožnil se i s výrokem o neexistenci překážek vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu.

Ve včasné kasační stížnosti žalobkyně (dále též jen „stěžovatelka“) napadla tento rozsudek pro nezákonnost spočívající v nesprávném právním posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení (§ 103 odst. 1 písm. a/ zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s.ř.s.“). Namítala, že se soud nezabýval tím, zda správní orgán postupoval v souladu s právními předpisy a vycházel tak ze spolehlivě zjištěného stavu věci (§ 3 odst. 4 a § 46 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení /dále jen „správní řád“, „s.ř.“/), převážně jen opakoval závěry žalovaného. Žalovaný však nezkoumal náležitě naplnění podmínek pro udělení azylu podle § 12 a § 14 zákona o azylu. Vytýkala, že rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové (zřejmě mínila Krajský soud v Ústí nad Labem, který napadené rozhodnutí vydal) spočívá na jeho úvaze, že příslušnost k hnutí Fa-lun-kunk udělení azylu neodůvodňuje, stěžovatelce nebezpečí v zemi původu nehrozí, a není proti ní vedeno trestní stíhání, a to vzdor tomu, že stěžovatelka byla v zemi původu perzekuována za příslušnost k sociální skupině. Zdůraznila, že k udělení azylu postačí odůvodněný strach z pronásledování pro důvody uvedené v § 12 písm. b) zákona o azylu. Má za to, že by bylo v rozporu se smyslem zákona, pokud by pronásledování pro příslušnost ke zmíněnému hnutí nebyla důvodem pro udělení azylu, neboť je zřejmé, že toto hnutí stojí mimo zákon a jeho představitelé a přívrženci jsou pronásledováni, vězněni a zatýkáni. Soud svůj názor o nenaplnění důvodů pro udělení azylu blíže nezdůvodnil. Argument, že je nutné prokázat skutečnou činnost v sektě, je zavádějící, neboť je to pro stěžovatelku v cizí zemi obtížné a zákon hovoří toliko o projevení odůvodněného strachu z pronásledování ze stanovených důvodů. Důkazní břemeno ohledně hrozby pronásledování stěžovatelky stíhá zejména žalovaného. Ten však své rozhodnutí opřel pouze o její výpovědi, zprávy Ministerstva zahraničí USA o dodržování lidských práv v Číně za roky 2002 a 2003 a všeobecné informace ČTK. Z toho nelze spolehlivě zjistit, zda je možnost pronásledování stěžovatelky a ostatních příslušníků sekty reálná. Vycházel-li žalovaný v tomto případě ze svého správního uvážení, měl je odůvodnit. Rozhodnutí nevychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Krajský soud se rovněž nezabýval naplněním podmínek dle § 14 zákona o azylu a bez bližšího odůvodnění pouze konstatoval závěry, k nimž dospěl žalovaný. Má za to, že byla porušena ustanovení § 3 odst. 3 a 4 a § 46 s.ř. Stěžovatelka ve své výpovědi konkrétně vyjádřila obavu z návratu do vlasti, kde by byla vystavena nejen ekonomickým sankcím, ale i možnosti trestního postihu. Jak ostatně plyne ze zprávy žalovaného, velká část obyvatel Číny žije v absolutní chudobě, proto zvláštní osobní poměry stěžovatelky spolu se situací v zemi jejího původu zakládají humanitární důvody, pro něž měl být azyl udělen. Krajský soud se dle stěžovatelky nezabýval tím, zda správní uvážení nepřekročilo meze zákona, a zda jej správní orgán nevyložil příliš úzce. Je třeba zvážit, zda nemohou být za určitých okolností ekonomické důvody žadatele považovány za humanitární ve smyslu § 14 zákona o azylu. Jelikož zákon jejich výčet neobsahuje, je třeba soudně přezkoumat meze uvážení správního orgánu, kterým dochází k jejich konkretizaci. Požádala, aby soud kasační stížnosti přiznal odkladný účinek. Navrhla zrušení rozhodnutí krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na důvodech svého rozhodnutí a návrh na přiznání odkladného účinku nepodpořil. Kasační stížnost neobsahuje žádné okolnosti, které by jeho závěry mohly zpochybnit, proto navrhl její zamítnutí.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s."), vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila ve své kasační stížnosti. Neshledal přitom vady, k nimž by podle § 109 odst. 3 s. ř. s. musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Podle stěžovatelky je napadené rozhodnutí soudu nezákonné proto, že soud v předcházejícím řízení nesprávně posoudil právní otázku, zda jí uváděné skutečnosti odůvodňují udělení azylu podle § 12 a § 14 zákona o azylu, a dále, zda jsou v jejím případě dány překážky vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu.

Ze správního spisu bylo zjištěno, že stěžovatelka se stala přívrženkyní hnutí Falungong, které bylo později zakázáno a někteří jeho vyznavači a čelní představitelé byli zatýkáni. Ona sama pro to s policií problémy neměla, ale obávala se, že by je mít mohla, a to i dnes, pokud by se do vlasti vrátila. Jednou byla předvolána na policii, kde ji upozornili, že praktikovat cvičení Falungong nesmí. Odpověděla, že hodlá pokračovat, načež jí bylo řečeno, že ji zavřou. Poté ji předvolali na policii znovu, ale z obavy před zatčením odešla z domu do jiného města, skrývala se u přátel a neměla z čeho žít. Svou výpověď později změnila tak, že šlo v této souvislosti pouze o jediné předvolání na policii. Od srpna 1999 do listopadu 2001 už žádné další potíže neměla. Později z Číny legálně vycestovala letecky do bývalé Jugoslávie, kde se jí však po vypršení platnosti víza nepodařilo opatřit doklady k pobytu, a tak přijela do České republiky, kde několik měsíců nelegálně pobývala a pracovala, než jí zaměstnavatel poradil, aby vstoupila do azylového řízení. Do vlasti se vrátit nechce, obává se, že by ji zavřeli proto, že by se vrátila ke cvičení, což by jí způsobilo v bydlišti opět problémy. Se zprávami o situaci v zemi původu, které byly podkladem pro rozhodnutí správního orgánu, se seznámit nechtěla, ani se vyjádřit k jejich obsahu či způsobu jejich opatření.

Nejvyšší správní soud předesílá, že jeho úkolem v tomto řízení není znovu posuzovat, zda měl být stěžovatelce azyl udělen, ale toliko přezkoumat, zda předchozí řízení naplňuje důvody vymezené v § 103 odst. 1 s. ř. s. specifikované stěžovatelkou.

Nesprávné posouzení právní otázky spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis (ustanovení), nebo je sice aplikován správný právní předpis, ale je nesprávně vyložen.

Dle *§ 12 zákona o azylu* se cizinci azyl udělí, bude-li v řízení o udělení azylu zjištěno, že je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod *(písm. a/)*, nebo má odůvodněný strach z pronásledování z důvodů rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště *(písm. b/)*. Za pronásledování se pak ve smyslu ustanovení *§ 2 odst. 5 zákona o azylu (ve znění účinném v době vydání rozhodnutí žalovaného)* považuje ohrožení života nebo svobody, jakož i opatření působící psychický nátlak nebo jiná obdobná jednání, pokud jsou prováděna, podporována či trpěna úřady ve státě, jehož je cizinec státním

občanem, nebo státu posledního trvalého bydliště v případě osoby bez státního občanství nebo pokud tento stát není schopen odpovídajícím způsobem zajistit ochranu před takovým jednáním.

Situace stěžovatelky tak, jak ji sama správnímu orgánu rozhodujícímu o udělení azylu vylíčila, neukazuje na odůvodněný strach z pronásledování z důvodu vyznávání zásad, na nichž je založeno v Číně zakázané hnutí Falungong. Předně se z její výpovědi naznačuje, že po odchodu z bydliště do jiné části Číny a později do zahraničí už cvičení nepraktikovala a toto učení nestudovala (uvedla, že by po návratu do vlasti zase začala cvičit a dostala se pro to znovu do potíží), a tak předvolání na policii s upozorněním, že může být za cvičení uvězněna, zůstává osamoceným zásahem do její svobody. Ačkoli jí žalovaný správní orgán poskytl (zejména v rámci pohovoru) dostatek prostoru, aby ozřejmila podstatu hnutí a svůj vztah k němu, její odpovědi byly velmi kusé. Ani ve svém souhrnu nevedly k závěru, že duchovní cvičení skutečně praktikuje a ztotožňuje se s myšlenkami a idejemi, na nichž je založeno, které nebyla schopna věrohodně popsat. Nelze jistě trvat na odborném a detailním výkladu filozofie hnutí, avšak i od člověka bez vzdělání lze očekávat jistou, alespoň minimální povědomost o jeho základních zásadách a laický popis cvičení. Podstatným v této věci je však to, že stěžovatelka neuvedla v průběhu správního řízení (ani později) žádné skutečnosti, z nichž by bylo možné usoudit, že má strach z pronásledování ve smyslu výše citované definice a tento strach je odůvodněný. Po jediném předvolání na policii v červenci 1999, které není zpochybňováno, stěžovatelka odešla do jiné části své vlasti, kde žádné potíže až do svého legálního odjezdu ze země v listopadu 2001 neměla. Je zcela zřejmé, že pronásledování v tom smyslu, jak je chápe zákon o azylu a uznává je za důvod pro udělení azylu, stěžovatelka vystavena nebyla. Ve své vlasti se mohla pohybovat, dle jejího vyjádření se potíže s policií omezily toliko na jediný případ v místě jejího bydliště. Po svém odchodu popisovala toliko těžkosti s hledáním stálého zaměstnání a opatřováním obživy, ke kterým se po vycestování do ciziny přidaly ještě obtíže s legalizací pobytu v bývalé Jugoslávii, kde pobývala po skončení platnosti víza nelegálně. Lze usuzovat, že osoba skutečně státní mocí pronásledovaná využije první příležitosti dostat se pod ochranu jiného státu. Chování stěžovatelky, která poté, co ztroskotaly její snahy o legalizaci pobytu v bývalé Jugoslávii, nelegálně překročila hranice České republiky, našla si zde práci, a až po čtyřech měsících požádala o azyl, ukazuje spíše na jiné motivy. Nejvyšší správní soud podotýká, že azyl je institutem zcela výjimečným, vycházejícím z mezinárodních závazků, umožňující osobám čelícím ve své vlasti vážnému ohrožení života, zdraví nebo svobody ze zákonem striktně vymezených důvodů, nalézt ochranu v jiné zemi. V žádném případě nelze tohoto specifického prostředku využít k legalizaci pobytu v zemi, kterou si žadatel o azyl vybral pro svůj další život. To platí i tehdy, když pohnutky odchodu ze země původu jsou vážné a z lidského hlediska i pochopitelné (nedostatek pracovních příležitostí, všeobecná bída), avšak se zákonem o azylu vymezenými důvody se nekryjí.

Z toho, co bylo právě uvedeno, je zřejmé, že krajský soud při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí posuzoval v mezích uplatněných žalobních bodů jeho soulad s právními předpisy. Žalovaný správní orgán i krajský soud vyšly ze skutkového základu pocházejícího v rozhodující míře od samotné stěžovatelky (z údajů v žádosti o azyl a pohovoru vedeném s pracovníkem žalovaného). Zprávy o situaci v Číně (za roky 2000 a 2001, nikoli jak se v kasační stížnosti chybně uvádí 2002 a 2003, kdy stěžovatelka pobývala mimo svou vlast), stejně jako informace ČTK, byly užity pouze podpůrně, a dá se říci, že jejich obsah žalovaný konstatoval nad rámec rozhodovacích důvodů, které pramenily zejména z tvrzení samotné stěžovatelky. Neuvedla-li věrohodné skutečnosti o aktivní účasti na činnosti hnutí Falungong, která se stala příčinou jejího pronásledování ze strany státní

moci, event. odůvodněného strachu z něho, jako subjektivní stránky její žádosti o poskytnutí ochrany formou azylu, nebylo třeba hledat jejich objektivní potvrzení v listinách popisujících situaci v zemi. Azylové řízení je specifické tím, že se rozhodující význam přikládá primárně tvrzením osoby, která o azyl požádala. Je na ní, aby vylíčila rozhodující skutečnosti a popřípadě k nim i navrhla důkazy. Správní orgán vede další dokazování pouze ve směru alespoň naznačeném žadatelem, a není povinen ani oprávněn za situace, kdy sám žadatel neuvedl a ani ze shromážděných informací nevyplynuly žádné skutečnosti podřaditelné pod některé z ustanovení zákona o azylu jeho udělení umožňující, je sám domýšlet a doplňovat. Krajský soud tedy postupoval správně, když se ztotožnil s postupem žalovaného, který vzal za skutkový základ tvrzení stěžovatelky uvedená v průběhu celého správního řízení. Za této situace nedošlo k porušení ustanovení správního řádu ukládajících spolehlivé zjištění skutečného stavu věci, jak namítala stěžovatelka. Ta ostatně ani nespecifikovala, v čem konkrétně správní orgán pochybil, které skutečnosti pominul, a kterými předloženými či navrženými důkazy se nezabýval, popřípadě které měl opatřit. Stěžovatelka sama k výslovnému dotazu pracovníka žalovaného uvedla, že nehodlá dodat žádné skutečnosti, které by mohly mít v dané věci význam, ani nedoložila žádné důkazy.

Ani pokud jde o právní posouzení, t. j. hodnocení, zda je zjištěný skutkový stav možné podřadit pod některé z ustanovení vymezující důvody pro udělení azylu, krajský soud a potažmo ani žalovaný nepochybily. Závěr, že stěžovatelce nelze udělit azyl dle § 12 zákona o azylu, je správný a zákonný. Je sice pravdou, že k jeho udělení postačí odůvodněný strach (aniž by bylo nutné prokázat přímo existenci pronásledování), jak stěžovatelka uvedla v kasační stížnosti, avšak i odůvodněný strach z pronásledování pro některý v zákoně uvedený důvod musí v řízení vyjít najevo. To se však v případě žalobkyně nestalo. Není pravdou, že by pronásledování pro příslušnost k hnutí Falungong nemohlo být důvodem pro udělení azylu. Stěžovatelka apeluje, že by to bylo v rozporu se smyslem zákona, a v tom je možné dát jí za pravdu. Vždy však platí, že v konkrétním posuzovaném případě musí být pronásledování ve smyslu § 2 odst. 5 zákona o azylu (popř. opodstatněný strach z něho) prokázáno, k čemuž však nedošlo.

Namítá-li stěžovatelka, že krajský soud nezkoumal naplnění podmínek pro udělení azylu z humanitárních důvodů (§ 14 zákona o azylu), je třeba uvést, že ač rozhodnutí žalovaného výrok o neudělení azylu z těchto důvodů spolu s odůvodněním obsahuje, krajský soud se o této otázce zmínil v rozsudku pouze okrajově. Tato skutečnost však nemůže mít vliv na správnost a zákonnost přezkoumávaného rozsudku, neboť stěžovatelka v žalobě výslovně neudělení azylu podle § 14 nenapadla, a ani v průběhu správního řízení žádné důvody, které by mohly být považovány za zvláštního zřetele hodné a tedy udělení azylu z humanitárních důvodů umožňující, netvrdila. Žalobou sice obecně namítala nezákonnost správního rozhodnutí v celém rozsahu (tedy včetně výroku o neudělení azylu podle § 14 zákona o azylu), avšak nepojala do ní samostatný žalobní bod o konkrétním věcném obsahu, kterým by tento závěr zpochybňovala. Jestliže podle ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. platí, že soud přezkoumá napadené výroky v mezích žalobních bodů, pak neuplatnila-li stěžovatelka v roli žalobkyně žalobní námitku ve vztahu k výroku o neudělení azylu podle § 14 zákona o azylu, nemůže se účinně dovolávat nesprávného postupu krajského soudu v tomto směru. Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. totiž výslovně nepřipouští takové důvody, které stěžovatel v řízení před krajským soudem neuplatnil, ač tak učinit mohl.

Stěžovatelka uvedla, že po návratu do Číny by byla vystavena nejen ekonomickým sankcím, ale i možnosti trestního postihu ze strany státních orgánů. Podotkla, že ve své výpovědi svou obavu z možných následků návratu do vlasti konkrétně vyjádřila.

Fakticky tak napadá i výrok žalovaného o neexistenci překážek vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu. Jelikož však v podané žalobě nic takového netvrdila, platí i zde to, co bylo vyloženo v předcházejícím odstavci, totiž že jde o důvod nový, nepřípustný, a Nejvyššímu správnímu soudu ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. brání v tom, aby se jím v řízení o kasační stížnosti zabýval.

Nad rámec rozhodovacích důvodů Nejvyšší správní soud poznamenává, že na udělení azylu z humanitárních důvodů nemá žadatel subjektivní právo. Správní orgán o něm rozhoduje na základě správního uvážení. Smyslem ustanovení § 14 zákona o azylu je, aby správní orgán měl možnost udělit azyl i v situaci, kdy není naplněn žádný z důvodů taxativně vyjmenovaných v § 12 téhož zákona, ale přesto by bylo „nehumánní“ azyl neudělit. Může jít jak o případy, které byly v době přijímání zákona o azylu předvídatelné jako důvody pro udělování humanitárního azylu obvyklé (např. osobám zvlášť těžce tělesně postiženým či nemocným, osobám přicházejícím z oblastí postižených humanitární katastrofou způsobenou lidskými či přírodními faktory), ale i případy, které v té době předvídatelné nebyly. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že vzhledem k tomu, že zákon o azylu pojem humanitárních důvodů nevymezuje, jeho výklad závisí na uvážení správního orgánu, přičemž by neměl být ani příliš široký ani zužující. Každopádně vždy půjde o důvod výjimečný a ve vztahu k ustanovení § 12 zákona o azylu subsidiární, tzn. přicházející v úvahu toliko nejsou-li zjištěny důvody pro udělení azylu podle tohoto ustanovení.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud přezkoumal všechny výroky rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů. Jeho rozhodnutí spočívá na důvodech, které opodstatňují závěr o nedůvodnosti žaloby. Byla aplikována správná ustanovení zákona o azylu a byla i bezvadně vyložena. Jelikož žádná z výtek uplatněných v kasační stížnosti nebyla shledána důvodnou, Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Nejvyšší správní soud rovněž vážil nezbytnost rozhodnutí o žádosti o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Dospěl k závěru, že o ní není třeba rozhodovat tam, kde se o kasační stížnosti rozhoduje přednostně. Navíc je žadatelka chráněna 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 stěžovatelky 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.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady v řízení o kasační stížnosti v míře přesahující rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 16. listopadu 2005.

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu