

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Václava Novotného v právní věci žalobkyně **G. S.**, zast. advokátem Mgr. Alexandrem Vaškevičem, se sídlem AK Františkánská 7, Plzeň, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, Nad Štolou 3, Praha 7, o udělení azylu, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 2. 2004, č. j. 60 Az 16/2003 – 49,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Rozhodnutím žalovaného ze dne 17. 2. 2003, č. j. OAM-7924/VL-20-P05-2001 bylo rozhodnuto o neudělení azylu žalobkyni 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 ČR, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“). Současně bylo rozhodnuto, že se na ni nevztahuje překážka vycestování dle § 91 cit. zákona.

Žalobu podanou proti výše označenému rozhodnutí žalovaného Krajský soud v Plzni zamítl; proti tomuto rozsudku podala žalobkyně - nyní stěžovatelka - kasační stížnost, v níž uplatňuje důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.). Žalovaný stejně jako soud I. stupně nesprávně posoudili právní otázku, když dospěli k závěru, že na stěžovatelku není možno vztáhnout ust. § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona o azylu.Ve své zemi se dostala do finančních potíží, nemohla získat zaměstnání, nemá možnost se uživit jinak, než trestnou činností nebo odejít do exilu.Pronásledování státním aparátem lze podřadit pod ust. § 12 písm. b) zákona o azylu, neboť stěžovatelka patří

do sociální skupiny nezaměstnaných a je pronásledována právě z tohoto důvodu, což domovský stát toleruje. Stěžovatelka poukazuje na čl. 65 Příručky procedur a kriterií pro přiznání postavení uprchlíka, který uvádí, že pronásledování se týká za normálních okolností kroků, které podnikají orgány nějaké země. Může však vycházet také od některých složek obyvatelstva, které nerespektují normy stanovené v zákonech dané země. Tam, kde místní obyvatelstvo páchá diskriminační či jinak postihující činy, mohou být tyto považovány za pronásledování, pokud je orgány vědomě tolerují nebo odmítají, či nejsou schopné zajistit účinnou ochranu.Žalovaný nedostatečným způsobem provedl dokazování a na základě takto zjištěného stavu nebylo možno ve správním řízení spravedlivě rozhodnout. Žalovaný zcela nerespektoval situaci stěžovatelky, že jako účastník azylového řízení má jen velmi omezené možnosti pro zajištění důkazů o perzekuci v domovské zemi; tuto skutečnost ponechal krajský soud bez povšimnutí. Krajský soud se konečně nezabýval otázkou, zda řízení, předcházející podání žaloby netrpělo procesní vadou, přitom žalovaný se porušení správního řádu dopustil minimálně tím, že nedostatečným způsobem provedl dokazování ve věci. Rozhodnutí žalovaného neodpovídá ust. § 47 odst. 3 správního řádu, když jeho odůvodnění je nedostatečné. Nesouhlasí rovněž se způsobem, s jakým se soud I. stupně vypořádal s tvrzením žalovaného o neexistenci překážky vycestování. Při návratu na Ukrajinu stěžovatelce hrozí nebezpečí mučení, nelidského a ponižujícího zacházení. Při zjištění státních orgánů, že požádala o azyl, bude podrobena persekuci. V této souvislosti odkazuje na Zprávu MZV USA o dodržování lidských práv za rok 2001 ze dne 4. 3. 2002. Domnívá se proto, že splňuje zákonné podmínky pro přiznání překážky vycestování dle § 91 zákona o azylu, těmito se ani žalovaný ani soud I. stupně nezabývali. Stěžovatelka požaduje, aby Nejvyšší správní soud zrušil kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Žalovaný v písemném vyjádření ke kasační stížnosti popřel oprávněnost podané kasační stížnosti, neboť se domnívá, že jeho rozhodnutí i rozhodnutí soudu byly vydány v souladu s právními předpisy. Navrhl proto zamítnutí kasační stížnosti pro její nedůvodnost.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené rozhodnutí Krajského soudu v Plzni v mezích důvodů uplatněných ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Poskytnutí azylu je zcela specifickým důvodem pobytu cizinců na území České republiky a nelze je zaměňovat s jinými legálními formami pobytu cizinců na území ČR, tak jak jsou upraveny např. v zákoně č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR. Azyl jako právní institut není (a nikdy nebyl) univerzálním nástrojem pro poskytnutí ochrany před bezprávím, jakkoli surovým, hrubým a těžce postihujícím jednotlivce nebo celé skupiny obyvatel. Důvody pro poskytnutí azylu jsou zákonem vymezeny poměrně úzce a nepokrývají celou škálu porušení lidských práv a svobod, která jsou jak v mezinárodním, tak ve vnitrostátním kontextu uznávána. Institut azylu je aplikovatelný v omezeném rozsahu, a to pouze pro pronásledování ze zákonem uznaných důvodů, kdy je tímto institutem chráněna toliko nejvlastnější existence lidské bytosti a práva a svobody s ní spojené, třebaže i další případy vážného porušování ostatních lidských práv jsou natolik závažné, že by na ně taktéž bylo možno nahlížet jako na pronásledování. Proto např. porušování hospodářských, sociálních a kulturních práv, jejichž požívání je do značné míry závislé na stupni ekonomické vyspělosti příslušné země, nečiní z dané osoby uprchlíka ve smyslu Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951, kterou je Česká republika vázána, a není tedy ani důvodem pro udělení azylu podle ustanovení § 12 azylového zákona, byť by životní podmínky v dané zemi byly sebevíc tíživé, ledaže by ekonomická opatření mající nepříznivý dopad na životní

úroveň příslušné osoby byla skrytě namířena proti určité národnostní, rasové nebo politické skupině; zde by pak podle okolností případu přicházelo v úvahu naplnění podmínek pro udělení azylu.

Důvody udělení azylu jsou upraveny ustanoveními § 12 až § 14 zákona o azylu. Dle § 12 se azyl cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení azylu zjištěno, že cizinec a) je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, nebo b) má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu 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.

Ustanovení § 13 téhož zákona za účelem sloučení rodiny říká, že dle odst. 1 rodinnému příslušníkovi azylanta, jemuž byl udělen azyl podle § 12 nebo § 14, se v případě hodném zvláštního zřetele udělí azyl za účelem sloučení rodiny, i když v řízení o udělení azylu nebude v jeho případě zjištěn důvod pro udělení azylu podle § 12. Odstavec 2 doplňuje, že rodinným příslušníkem se pro účely sloučení rodiny podle odstavce 1 rozumí a) manžel azylanta, b) svobodné dítě azylanta mladší 18 let, nebo c) rodič azylanta mladšího 18 let. Podmínka podle odst. 3 stanovuje, že předpokladem udělení azylu za účelem sloučení rodiny manželu azylanta je trvání manželství před udělením azylu azylantovi.

Ustanovení § 14 cit. zákona uvádí, že 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.

Stěžovatelka od počátku správního řízení zmiňovala i důvody ekonomické, spočívající v tom, že je dlouhodobě bez práce. Proto s přihlédnutím ke konkrétní situaci, v kasační stížnosti vyjádřenou námitku pronásledování z důvodu příslušnosti k sociální skupině nezaměstnaných soud chápe jako právní kvalifikaci této skutečnosti, nikoli jako úplně novou skutečnost ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s. Jinak by tomu bylo však z hlediska přípustnosti kasační stížnosti, zvláště za situace, kdy by soud měl posuzovat důvod kasační stížnosti, nikoli tedy skutečnost, zda byl tento důvod uplatněn v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). V posuzovaném případě proto soud tuto námitku přijal a zabýval se jí.

Zákon o azylu pojem „příslušnosti k určité sociální skupině“ dále nerozvádí. Tento termín se objevuje v článku 1 odst. A bod 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků z 28. 7. 1957 (Ženevské konvence) a ani tam není upřesněn. Lze však vyjít z praxe soudních rozhodnutí, která se vyčlenila do dvou přístupů, jeden představuje tzv. chráněnou charakteristiku, druhý pak přístup sociální percepce. Prvý klade důraz na nezměnitelnou charakteristiku pro člověka natolik zásadní, že by se jí neměl být nucen vzdát, totiž vrozená (např. pohlaví, etnická příslušnost) nebo nezměnitelná z jiných důvodů (např. historických, povolání, stav). Takto byly generovány např. sociální skupina rodiny, žen, homosexuálů. Se stejným výsledkem přichází i druhý přístup, který zjišťuje, zda skupina je spojena s určitou charakteristikou, která ji identifikuje nebo ze společnosti vyděluje. Ovšem důsledkem těchto dvou přístupů nemusí být vždy shodný náhled tam, kde je sociální skupina charakterizována skutečností, která není vrozená či pro lidskou důstojnost zásadní, např. určitého povolání nebo sociální třídy. Především však role pronásledování není definičním prvkem, jež určuje sociální skupinu, byť fakt pronásledování pomůže k tomu, aby určitá skupina lidí byla jako zvláštní sociální skupina vnímána, resp. může takovou skupinu i vytvořit. Není pak zapotřebí, aby se členové určité sociální skupiny znali, nemusí se vzájemně stýkat ani tvořit soudržnou

skupinu. Určitá sociální skupina je tedy skupina osob sdílející objektivně společnou charakteristiku nebo je alespoň takto společností vnímána. Tato charakteristika má často povahu vrozeného, nezměnitelného rysu nebo je jinak zásadní pro lidskou identitu, svědomí nebo výkon lidských práv dotyčných osob; riziko pronásledování tuto charakteristiku nepředstavuje (srov. doporučení v oblasti poskytování mezinárodní ochrany - HCR/GIP/02/02 ze 7. 5. 2002). V tomto kontextu lze skutečně hovořit o sociální skupině nezaměstnaných.

Je třeba poznamenat, že i pouhá příslušnost k této skupině může být za určitých okolností postačujícím důvodem pro udělení azylu, nemusí přitom hrozit pronásledování všem členům skupiny, skupina může být malá (rodina), ale i velmi početná (etnická skupina, ženy). Ovšem rozhodující je existence odůvodněného strachu z pronásledování směřujícího vůči žadateli o azyl, jako příslušníku určité sociální skupiny, jež podnikají úřady země, případně vychází od některých složek obyvatelstva, které nerespektují normy stanovené v zákonech dotyčné země a úřady vědomě takové jednání tolerují nebo odmítají, či jsou neschopné zajistit účinnou ochranu. V daném případě však stěžovatelka neprokázala, že by pro svou příslušnost k sociální skupině nezaměstnaných byla jakkoli pronásledována, neboť v souladu s konstantní judikaturou soudů, pronásledováním však není tíživá ekonomická situaci sama o sobě, a právě to stěžovatelka tvrdí, když jinou formu pronásledování stěžovatelka netvrdí a nelze ji vyčíst ani z obsahu žalovaným shromážděných důkazů.

K otázce namítaného humanitárního azylu má Nejvyšší správní soud zato, že ani v tomto smyslu nejsou splněny zákonné podmínky pro jeho udělení. Obtíže stěžovatelky stran obživy nelze bez přistoupení dalších okolností hodných zvláštního zřetele vnímat jinak, nežli jako důvody ekonomické, nepostačující k udělení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu.

Tvrzená nezákonnost, spočívající v nesprávném právním posouzení věci soudem v předcházejícím řízení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikována nesprávná právní věta, popř. je sice aplikována správná právní věta, ale tato je nesprávně vyložena. Vztah mezi skutkovým zjištěním a právním posouzením lze charakterizovat tak, že jde o aplikaci právní normy na konkrétní případ nebo situaci.

Ze spisového materiálu jednoznačně vyplynulo, že stěžovatelka nikdy nevyvíjela žádnou činnost směřující k uplatňování politických práv a svobod ani se sám nijak politicky neangažovala. Dne 13. 8. 2001 podala stěžovatelka žádost o udělení azylu, uvedla, že svoji vlast opustila z obav z jednání věřitelů, kterým dlužila peníze, do České republiky přijela, aby si vydělala peníze na jeho splacení. Pohnutky, které stěžovatelku vedly k požádání o azyl nelze podřadit pod žádné důvody rozhodné pro udělení azylu. Žalovaný proto nepochybil, když azyl neudělil

Krajský soud byl při posuzování zákonnosti rozhodnutí žalovaného správního orgánu vázán v souladu s ustanovením § 75 s. ř. s. rozsahem a důvody podané žaloby a při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud se nedopustil nezákonnosti, setrval-li na hodnocení žalovaného. Námitku uplatněnou dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené 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; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

Skutková podstata, z níž správní orgán vycházel v napadeném rozhodnutí, je se spisy v rozporu, pokud skutkový materiál, jinak dostačující k učiněnému správnému skutkovému závěru, ve spisu obsažený, vede k jiným skutkovým závěrům, než jaký učinil rozhodující orgán. Skutková podstata nemá oporu ve spisech, chybí-li ve spisech podklad pro skutkový závěr učiněný rozhodujícím orgánem, resp. je nedostačující k učinění správného skutkového závěru.

Správní orgán má povinnost zjišťovat skutečnosti rozhodné pro udělení azylu podle ustanovení § 12 cit. zákona jen tehdy, jestliže žadatel o udělení azylu alespoň tvrdí, že existují důvody v tomto ustanovení uvedené. To ovšem neznamená a z žádného ustanovení zákona tak nelze dovodit, že by správnímu orgánu vznikla povinnost, aby sám domýšlel právně relevantní důvody pro udělení azylu žadatelem neuplatněné a posléze k těmto důvodům činil příslušná skutková zjištění. Povinnost zjistit skutečný stav věci dle ustanovení § 32 zákona č. 71/1967 Sb. má správní orgán pouze v rozsahu důvodů, které žadatel v průběhu správního řízení uvedl.. Tomu konečně odpovídá i povaha soudního přezkumu, myšleno odkazem na § 77 s. ř. s., neboť tam založené oprávnění soudu provádět dokazování dotýkající se požadavku plné jurisdikce, se však po výtce váže k předmětu soudního řízení, totiž rozhodnutí vydaného správním orgánem, který je povinen postupovat podle příslušných procesních předpisů. Takto je třeba chápat i ust. § 75 s. ř. s, podle něhož soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Na tomto místě je třeba zdůraznit logiku řízení o žádosti o udělení azylu, které je provázeno zásadou aktivity žadatele o azyl. Z obsahu správního spisu je nad veškerou pochybnost zřejmé, že žalovaný při zjišťování důvodů pro podání žádosti o azyl postupoval korektně. Poskytl procesní poučení, jakož i poučení o pobytu cizince na území České republiky a v rámci jím provedeného řízení mu nelze z tohoto pohledu ničeho vyčíst. Správní orgán je co do skutkových okolností limitován tvrzeními žadatele o azyl a jinou možnost ani nemá. Jestliže žalovaný splnil stran výslovně projevených důvodů pro udělení azylu povinnosti, které mu zákon ukládá, pak nelze na jeho rozhodnutí v tomto směru pohlížet jako na nezákonné. Skutkový stav, ze kterého žalovaný i soud vycházel má oporu ve spise a není s ním v rozporu. Jestliže v žádosti o udělení azylu a v průběhu azylového řízení uváděla stěžovatelka pouze důvody , které jsou pro udělení azylu nepodstatné a žádné skutečnosti svědčící tom, že by mohla být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 zákona o azylu, nelze správnímu orgánu vytýkat, že nehodnotil skutečnosti jiné, než stěžovatelkou uplatněné.

V daném případě tak nelze přisvědčit námitkám stěžovatelky. Psychický nátlak či vyhrožování ze strany soukromých osob, byť subjektivně může být pociťováno jako nebezpečná situace, nezakládá žádný důvod pro úvahy o přiznání azylu podle § 12 zákona. Nelze v této konkrétní situaci ani spatřovat důvod, který by vyvolával pochybnosti o vyhodnocení situace žalovaným ve smyslu § 14 zákona o azylu, totiž že azyl z humanitárních důvodů neudělil. Soud I. stupně správně vyhodnotil okolnosti, které stěžovatele provázely, jako takové, jež neodůvodňují udělení azylu podle zákona o azylu Pronásledování ve smyslu zákona předpokládá aktivní podíl státních složek, což v daném případě zcela chybí. Stěžovatelka nenabídla žádné důkazy, které by bylo lze podrobit dalšímu důkaznímu řízení v rámci jednání před soudem a Nejvyšší správní soud nevidí pochybení,

jestliže soud I. stupně vyšel ze skutkového stavu, jak byl zjištěn správním orgánem, nebyl stěžovatelkou rozporován a byl pro učinění závěru o zákonnosti rozhodnutí žalovaného zcela dostačující.

Stěžovatelka se řadí k určité sociální skupině, která má strach z pronásledování. Nedůvěru občana ve státní instituce, že nejsou schopny jej ochránit proti kriminálním živlům, nelze přiřadit k důvodům pro udělení azylu jak je má na mysli § 12 zákona o azylu. Pro udělení azylu za účelem sloučení rodiny ve smyslu § 13 pak objektivně nebyly splněny podmínky. Velmi podrobně se žalovaný zabýval otázkou překážky vycestování podle § 91 zákona. V daném případě skutku jde o řešení tíživé osobní situace, do které se stěžovatelka dostala. Tyto okolnosti ať jsou interpretovány stěžovatelkou jakkoliv, nezakládají důvod pro úvahy o udělení azylu podle zákona.

Ze správního spisu je zcela zřejmé, že správní orgán provedl v řízení úplné dokazování, je z něj zřejmé, z jakých důkazních prostředků správní orgán při svém rozhodování vycházel. Důkazní prostředky byly řádně zhodnoceny a provedené dokazování vyústilo v řádně zjištěný skutkový stav, z něhož správní orgán při svém rozhodování vycházel, rozhodnutí žalovaného shledal soud řádně odůvodněným. Námitky uplatněné ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. b) a d) tak shledal Nejvyšší správní soud rovněž nedůvodnými.

Z tvrzení stěžovatelky o důvodech pro vyslovení překážky vycestování, které jsou dovozovány z perzekuce z důvodu požádání o azyl v jiné zemi, nelze pro nekonkrétnost dovodit, nejen že by tato okolnost mohla být způsobilá odůvodnit udělení azylu, ale ani založit překážku vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu. Nevyplývá z tohoto ničím nepodloženého tvrzení, že by byla stěžovatelka nucena vycestovat do státu, v němž by byl ohrožen její život nebo svoboda z důvodu její rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro politické přesvědčení nebo do státu, kde jí hrozí nebezpečí mučení, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu nebo kde je její život ohrožen v důsledku válečného konfliktu, nebo do státu, který žádá o její vydání pro trestný čin, za který zákon tohoto státu stanoví trest smrti a nebo by to bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.

Namítá-li stěžovatelka, že žalovaný nesprávně vycházel ze Zprávy MZV USA z roku 2001 a neopatřil si novou zprávu z roku 2002, činí tak poprvé až v kasační stížnosti, když tuto námitku neuplatnila již v podané žalobě ani v řízení před soudem, pro které jí byl ustanoven tlumočník. K vyhodnocení situace v oblasti dodržování lidských práv na Ukrajině na základě zpráv, z nichž žalovaný vycházel neměla stěžovatelka ani v průběhu správního řízení žádných námitek a nežádala jejich doplnění. Nejvyšší správní soud proto s odkazem na ust. § 109 odst. 4 s. ř. s., ke skutečnostem, které stěžovatelka uplatnila poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí nepřihlédl.

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.).

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a žalovanému, který byl v řízení úspěšný, náklady řízení nevznikly, resp. je neúčtoval. Proto soud rozhodl, že žalovanému se nepřiznává 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 (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 24. 2. 2005

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu