

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Novotného a soudkyň JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobce: **J. D.**, 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 žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 5. 2004, č. j. 60 Az 16/2004 – 32,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

Rozhodnutím žalovaného ze dne 14. 1. 2004, č. j. OAM-1410/LE-B02-2003 nebyl žalobci udělen 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 ČR, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“). Současně bylo rozhodnuto, že se na něj nevztahuje překážka vycestování dle § 91 cit. zákona.

Žalobu podanou proti výše označenému rozhodnutí žalovaného Krajský soud v Plzni zamítl; proti tomuto rozsudku podal žalobce - nyní stěžovatel - 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 posoudil právní otázku, když dospěl k závěru, že na stěžovatele není možno vztáhnout ust. § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona o azylu. Stěžovatel se ve své zemi dostal do finančních potíží, vymahači fiktivních dluhů jej pronásledovali, přičemž k vymáhání použili osob ze zločineckých struktur a stěžovatel tak byl ohrožen na zdraví a na životě. Stěžovatel 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 stěžovatele, 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. 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 do vlasti stěžovateli hrozí nebezpečí mučení, nelidského a ponižujícího zacházení. Po zjištění státních orgánů, že požádal o azyl, bude podroben persekuci ze strany milice a dalších státních orgánů.

Stěžovatel požaduje, aby Nejvyšší správní soud zrušil kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Současně požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

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.

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.

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.

Ze spisového materiálu vyplynulo, že stěžovatel nikdy nevyvíjel žádnou činnost směřující k uplatňování politických práv a svobod, ani se sám nijak politicky neangažoval. V žádosti na zahájení řízení o udělení azylu dne 19. 12. 2003 a poté v pohovoru konaném dne 9. 1. 2004 uvedl, že není a nebyl členem žádné politické strany ani jiné organizace, nikdy

proti němu nebylo vedeno trestní stíhání. Vypůjčil si peníze, začal podnikat, neměl však peníze na splácení dluhu, a tak jej začali pronásledovat a vydírat vymahači. O azyl v České republice požádal, neboť v případě návratu by jej mohli zabít, chtěl by zde žít, než se situace v jeho zemi uklidní. Na území České republiky vstoupil dne 10.5.2003 s pasem a turistickým vízem na sedm dní, po uplynutí platnosti víza zde pobýval nelegálně. Hledal příležitostná zaměstnání, byl zadržen Policií v Praze a poté převezen do střediska B. O azyl dříve nepožádal, protože o tom nevěděl, na policii se neobrátil ze strachu, že bude vrácen na Ukrajinu.

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.

Nad rámec a pouze vzhledem k nestandardnímu vnímání pojmu sociální skupiny ze strany stěžovatele soud připomíná: 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). Rozhodující je však 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 stěžovatel neprokázal, že by pro svou příslušnost k sociální skupině ve smyslu výše uvedeném byl jakkoli pronásledován,resp. neprokázal, že by byl členem skupiny lidí, kterou lze za sociální skupinu považovat. Uvádí-li stěžovatel, že náleží do sociální skupiny nečlenů zločineckých struktur, nenaplňuje takto vymezená komunita lidí vymezení sociální skupiny, jak bylo výše uvedeno. V tomto kontextu nelze rozhodně hovořit o sociální skupině „nečlenů zločineckých struktur“; nejen že jde o negativní vymezení, ale především o zcela chybně uchopení tohoto institutu.

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. Uvedené ustanovení na stěžovatele nedopadá, neboť z žádosti o azyl ani z průběhu azylového řízení nevyšly najevo skutečnosti zakládající aplikaci tohoto ustanovení.

Týkaje se humanitárního azylu, pak ust. § 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.

Jak vyplynulo ze správního spisu, správní orgán v řízení rovněž zkoumal, zda v případě stěžovatele nebyly dány důvody pro udělení humanitárního azylu a dospěl k závěru, že tomu tak není. Udělení azylu je založeno na volné úvaze příslušného správního orgánu a rozhodnutí o něm přezkoumává soud pouze v omezeném rozsahu. V otázkách přezkumu správního rozhodnutí, které je ovládáno zásadami správního uvážení, se judikatura obecných soudů ustálila na názoru, že zákon vytváří kriteria podle nichž a v jejichž rámci se může uskutečnit volba, včetně výběru a zjišťování těch skutečností konkrétního případu, které nejsou správní normou předpokládány, ale uvážením správního orgánu jsou uznány za potřebné pro volbu jeho rozhodnutí. Samotné správní rozhodnutí podléhá přezkumu soudu pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování, a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem. Za splnění těchto předpokladů není soud oprávněn z týchž skutečností dovozovat jiné nebo přímo opačné závěry. Protože správní orgán řádně zjistil a posoudil jak

osobní situaci stěžovatele, tak i stav v jeho zemi, a pokud z nich sám nevyvodil důvody pro udělení humanitárního azylu, nevybočil z mezí správního uvážení, zejména, když stěžovatel ve správním řízení ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele pro udělení humanitárního azylu neuváděl. Na udělení humanitárního azylu podle ustanovení § 14 zákona není právní nárok a jeho neudělení nezakládá nezákonnost rozhodnutí žalovaného. Ekonomická i politická situace, která na Ukrajině panuje, postihuje všechny její obyvatele a ačkoli je odchod stěžovatele z vlasti lidsky pochopitelný, neimplikuje automaticky povinnost státu udělit azyl z humanitárních důvodů.

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 uváděl stěžovatel pouze důvody stran problémů s podnikáním, které ukončil kvůli lidem, kteří požadovali peníze za stánkový prodej na tržišti, poté jej zbili a rozházeli mu stánek a dále problémy se soukromými věřiteli, když nebyl schopen splácet dluh, je tyto důvody možno

posoudit jako pro udělení azylu nepodstatné. Stěžovatel neuvedl žádné skutečnosti svědčící tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 zákona o azylu; nelze tak správnímu orgánu vytýkat, že nehodnotil skutečnosti jiné, než stěžovatelem uplatněné.

V daném případě tak nelze přisvědčit námitkám stěžovatele. 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, když 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. Stěžovatel nenabídl 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 žalovaným rozporován a byl pro učinění závěru o zákonnosti rozhodnutí žalovaného zcela dostačující.

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 bylo řádně odůvodněno.

Námitky uplatněné ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnými.

Z tvrzení stěžovatele o důvodech pro vyslovení překážky vycestování, které jsou dovozovány z perzekuce z důvodu požádání o azyl v jiné zemi, nelze pro jejich 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 byl stěžovatel nucen vycestovat do státu, v němž by byl ohrožen jeho život nebo svoboda z důvodu jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro politické přesvědčení nebo do státu, kde mu hrozí nebezpečí mučení, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu nebo kde je jeho život ohrožen v důsledku válečného konfliktu, nebo do státu, který žádá o jeho vydání pro trestný čin, za který zákon tohoto státu stanoví trest smrti a nebo by to bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky. Samotné obavy stěžovatele z jednání soukromých osob nemohou být proto bez dalšího důvodem pro vyslovení překážky vycestování.

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.).

Protože Nejvyšší správní soud rozhod o věci samé v souladu ust. § 56 s. ř. s. přednostně, nerozhodoval již samostatně o podané žádosti o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neboť by to bylo již zjevně nadbytečné.

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 1. 3. 2005

JUDr. Václav Novotný
předseda senátu