

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Novotného a soudkyň JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobkyně: **M. M.,** zast. advokátkou Mgr. Marcelou Valtrovou, se sídlem v Černošicích, Školní 1238, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra,** se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2004, č. j. 8 Az 199/2003 – 22,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) brojí proti rozsudku označeného shora, kterým byla zamítnuta žaloba stěžovatelky směřující proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 9. 2003, č. j. OAM-2363/ VL-07-SE01-2000, jímž nebyl stěžovatelce 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 České republiky (dále jen zákon o azylu) a bylo rozhodnuto, že se na žalobkyni nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu.

Stěžovatelka opírá svou kasační stížnost o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatelka považuje rozhodnutí správního orgánu za nezákonné pro v kasační stížnosti uvedené důvody, z nichž lze vzít do kasačního řízení za předmětné tvrzení,

že rozhodnutí nevyplývá ze zjištěných podkladů, tj. není zde logická vazba mezi rozhodnutím a podkladem pro ně, blíže stěžovatelkou nekonkretizováno.

Stěžovatelka své kasační námitky odůvodňuje tvrzením, že je v zemi původu ohrožena na životě, nemá se kam obrátit o pomoc, protože stát takové poměry trpí a podporuje je. Tvrdí, že v jejím případě jde i o důvody humanitární a odvolává se na čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod („Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu“). Stěžovatelka odkazuje na rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věci Cruz Varas z roku 1991 a rozsudek ve věci Vilvarajah z roku 1991. Vyhoštění žadatele o azyl smluvním státem může způsobit problémy ve vztahu k článku 3. a založit tak v této věci odpovědnost smluvního státu z titulu Úmluvy, pokud existují vážné a prokazatelné důvody k obavám, že dotčená osoba bude v zemi určení vystavena reálnému riziku být mučena nebo podrobena nelidskému a ponižujícímu zacházení. Stěžovatelka zdůrazňuje, že není možné se obrátit na policii v zemi, protože není po nikom požadovat, aby se sám a dobrovolně vystavoval perzekuci, aby mohl lépe prokázat své obavy z pronásledování.

Stěžovatelka se dále dovolává názoru v Příručce k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků (Ženeva 1992), kde je v čl. 53 uvedeno: „Může se stát, že žadatel byl podroben různým opatřením, která sama o sobě ještě nepředstavují pronásledování (např. různým formám diskriminace), ale jsou v některých případech spojena s dalšími zápornými faktory (např. obecné ovzduší nejistoty v zemi původu). V těchto situacích mohou různé se uplatňující aspekty ve svém součtu vyvolat určitý efekt, který může logicky opravňovat k tvrzení o opodstatněnosti pronásledování na kumulativním základě.

Stěžovatelka v doplnění kasační stížnosti vyjadřuje přesvědčení, že napadený rozsudek měl být zrušen rovněž z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., protože řízení před soudem bylo stiženo vadou, která má za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé. Tuto vadu spatřuje stěžovatelka v tom, že písemné vyhotovení rozhodnutí žalovaného, které bylo doručeno stěžovatelce, nebylo podepsáno. Stěžovatelka se tedy domnívá, že se jedná o rozhodnutí nicotné, které měl soud I. stupně zrušit i bez stěžovatelčina výslovného návrhu dle § 76 odst. 2 s. ř. s. Jak vyplývá z § 47 odst. 5 správního řádu, povinnou náležitostí písemného vyhotovení správního rozhodnutí je mj. i podpis oprávněné osoby. Podle § 51 odst. 1 správního řádu se rozhodnutí účastníkovi oznamuje doručením písemného vyhotovení rozhodnutí; den doručení rozhodnutí je dnem jeho oznámení. Absence jakéhokoli podpisu na vyhotovení citovaného správního rozhodnutí proto znamená, že správní orgán stěžovatelce řádně své rozhodnutí neoznámil, a předmětné rozhodnutí je tak ve vztahu k osobě stěžovatelce právně neúčinné.

Z vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti vyplývá, že žalovaný jako účastník původního řízení o udělení azylu popírá oprávněnost podané kasační stížnosti, neboť se domnívá, že jako jeho rozhodnutí ve věci azylu ve všech částech výroku, tak i napadené rozhodnutí byly vydány v souladu s právními předpisy. Žalovaný tedy odkazuje na správní spis. K námitce stěžovatelky ohledně absence podpisu oprávněné osoby na rozhodnutí žalovaného je sice vadou správního řízení, nezpůsobuje však nezákonnost rozhodnutí, neboť správní spis obsahuje vyhotovení rozhodnutí s podpisem ředitele příslušného odboru. Tím, že oprávněná osoba podepsala alespoň jedno vyhotovení napadeného rozhodnutí, nevznikají pochybnosti o tom, jaký je obsah projevu vůle správního orgánu. Příručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků není pro správní orgán závazná, má pouze doporučující charakter. Stěžovatelka dle názoru

žalovaného nenaplňuje důvody uvedené v příručce, neboť stěžovatelka ve své žádosti o azyl neuvedla žádné důvody spadající pod důvody dle čl. 53 výše jmenované příručky. Správní orgán se domnívá, že skutečný stav věci zjistil spolehlivě. Soud neshledal v závěrech a postupu správního orgánu nezákonnost ani vady řízení ani důvody k přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

V souladu s ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné (ust. § 103 odst. 1 písm. c) cit. zák.) nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné (ust. § 103 odst. 1 písm. d) cit. zák.), jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 109 odst. 4 s. ř. s. nepřihlédne. Skutkovým základem pro rozhodnutí kasačního soudu se tedy mohly stát pouze skutečnosti a důkazy, které byly uplatněny před soudem, který vydal napadené rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze v mezích důvodů uplatněných ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. 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 je výjimečný institut konstruovaný za účelem poskytnutí ochrany tomu, kdo z důvodů v zákoně stanovených pociťuje oprávněnou obavu z pronásledování ve státě, jehož je občanem. Azyl jako právní institut není (a nikdy nebyl) univerzálním nástrojem pro poskytnutí ochrany před bezprávím, postihujícím jednotlivce nebo celé skupiny obyvatel (srov. IV. ÚS 12/04). 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.

Soud připomíná, že 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 podklad pro skutkový závěr učiněný rozhodujícím orgánem, resp. je nedostačující k učinění správného skutkového závěru. Z textu kasační stížnosti však lze zjistit, že stěžovatelka v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu uvedl mimo jiné i tytéž obecné důvody dle správního řádu. Soud se jimi zabýval a došel k následujícímu: žalobkyně měla možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k podkladům, případně navrhnout jejich doplnění; jak vyplývá z dokumentů založených ve správním spise, žalovaný si opatřil potřebné podklady pro rozhodnutí, takže vycházel ze spolehlivě zjištěného stavu věci; z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl žalovaný veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě nichž rozhodoval; nic ze správního spisu nenaznačuje, že by se žalovaný nezabýval touto věcí odpovědně a svědomitě. 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 dospěl k závěru, že stěžovatelka uváděla pouze skutečnosti nepodřaditelné pod důvody pro udělení azylu, ze kterých nebylo možno dovodit, že byl ve své vlasti pronásledován za uplatňování politických práv a svobod a neuvedla v případě návratu do vlasti žádnou konkrétní obavu, kterou by bylo možno považovat za odůvodněný strach z pronásledování z důvodů rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo zastávání určitých politických názorů. Skutečnosti uváděné stěžovatelkou nelze považovat za pronásledování ve smyslu ust. § 12 zákona o azylu. Stěžovatelka neopustila Ukrajinu z důvodů pronásledování za uplatnění politických práv a svobod nebo z důvodů rasy náboženství nebo politického přesvědčení. Podstata stěžovatelčiných potíží spočívala v obavách z vymahačů výpalného, kteří po ní požadovali peníze, když začala podnikat, aby uživila své děti.

Správní orgán v řízení rovněž zkoumal, zda v případě stěžovatelky nebyly dány důvody pro udělení humanitárního azylu a dospěl k závěru, že tomu tak není. V moderním právním státě je odmítána možnost neomezené volné úvahy. Při aplikaci § 14 zákona o azylu, umožňující udělit humanitární azyl, je nezbytné ujasnit si obsah tohoto ustanovení z hlediska možností, které se správnímu orgánu nabízejí. Tato právní norma totiž v sobě obsahuje kombinaci neurčitého právního pojmu a správního uvážení. Neurčitý právní pojem, zde představovaný „důvodem zvláštního zřetele hodným“ nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě. Častými zástupci tohoto institutu jsou „veřejný zájem či veřejný pořádek“. Zákonodárce vytváří prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu určitého neurčitého právního pojmu, či nikoli. Ovšem naplnění obsahu neurčitého právního pojmu pak s sebou přináší povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který norma předvídá. Při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její hodnocení. Naproti tomu u správního uvážení je úvaha orientována na způsob užití právního následku (např. vyslovit zákaz určité činnosti). Zákon tedy poskytuje volný prostor k rozhodování v hranicích, které stanoví. Tento prostor bývá vyjádřen různě, např. alternativními možnostmi rozhodnutí s tím, že je na úvaze správního orgánu, jak s těmito možnostmi naloží, nebo určitou formulací („může, lze“) apod.; s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný právní následek. Úprava může být kombinována právě s použitím neurčitých pojmů, které zpravidla diskreční pravomoc omezují (orgán může žadateli vyhovět, jsou-li proto závažné důvody). V předmětném paragrafu pak odpovídá charakteru popisovaného institutu dikce „…lze udělit azyl…z důvodu hodného zvláštního zřetele“. Soud proto uzavírá, že ustanovení § 14 zákona o azylu je kombinací neurčitého právního pojmu a správního uvážení, kdy neurčitým právním pojmem je „případ zvláštního zřetele hodný“ a vlastní rozhodnutí správního orgánu vyjádřené slovy „ lze udělit humanitární azyl“ představuje správní uvážení. 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 stěžovatelky, tak i stav v její zemi, a pokud z nich sám nevyvodil důvody pro udělení humanitárního azylu, je takové rozhodnutí plně v jeho pravomoci a soud nezákonnost takového rozhodnutí s ohledem na shora vyslovené neshledává.

Za těchto okolností Nejvyšší správní soud neshledal důvodnými ani námitky stěžovatelky o tvrzeném nedostatečném dokazování a jeho vlivu a o nesprávném posouzení

právní otázky o vadnosti předcházejícího správního řízení dle ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Nejvyšší správní soud shodně se závěrem krajského soudu shledal rozhodnutí žalovaného řádně odůvodněným, jeho závěry jsou logické a jsou odrazem řádně provedeného dokazování. 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 o tom, zda jsou zde důvody pro udělení azylu dle § 12, § 13 odst. 1 a odst. 2 a § 14 vycházel. Správní orgán nemá 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., správní řád, má správní orgán pouze v rozsahu důvodů, které žadatel v průběhu správního řízení uvedl.

Důvodem pro podání kasační stížnosti z dalšího důvodu, a to podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je nepřezkoumatelnost, spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Námitku uplatněnou v tomto ohledu neshledal Nejvyšší správní soud opodstatněnou, když její konstatování zůstalo pouze v obecné rovině. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného je dostatečně srozumitelným a přesvědčivým způsobem odůvodněno, pro stěžovatele z něj zcela jasně vyplývá, z jakých skutečností správní orgán a následně i soud vycházely a jakými právními úvahami se při rozhodování řídily.

Dalšími stěžovatelčinými námitkami stran judikatury Evropského soudního dvora, Příručky Vysokého komisaře OSN k postupům a kriteriím pro určování právního postavení uprchlíků a případné absence podpisu oprávněné osoby na rozhodnutí žalovaného jsou v kasačním řízení označována jako tzv. *nova,* rozuměno skutečnosti, které stěžovatelka neuvedla v řízení před soudem prvního stupně, proto se jimi Nejvyšší správní soud nemohl v souladu s § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat. Přesto se soud k této námitce vrací s tím, že poukaz na uvedené dokumenty není provázen žádnými konkrétními okolnostmi, vztahující se výlučně k osobě stěžovatelky, pro něž by bylo možno vůbec uvažovat o jejich aplikaci. Sdělení zůstává jen v obecné rovině a ani obsah správního spisu nenabízí nic určitého.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že nebyly zjištěny vytýkané vady správního řízení, pro které měl soud I. stupně napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit. Pokud se po přezkoumání rozhodnutí správního orgánu v intencích soudního řádu správního, onen soud ztotožnil se závěry obsaženými v rozhodnutí žalovaného, když tyto závěry shledal správnými, nezbylo mu, než žalobu proti rozhodnutí správního orgánu zamítnout.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že důvody uvedené v kasační stížnosti stěžovatelem podřazené pod ust. § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s., nebyly prokázány, a proto podanou kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud nerozhodoval o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti dle § 107 s. ř. s., neboť se jedná o věc, která byla vyřízena v souladu s ustanovením § 56 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. přednostně.

Stěžovatelka, která neměla 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 náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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 12. dubna 2005

JUDr. Václav Novotný
předseda senátu