

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally, JUDr. Marie Turkové, JUDr. Petra Průchy a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobkyně: **K. F.**, zast. Mgr. Ivou Svobodovou, advokátkou, se sídlem Leštínská 12, Praha 9, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 12. 2010, č. j. 32 Az 5/2010 - 94,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 12. 2010, č. j. 32 Az 5/2010 - 94, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 2. 2010, č. j. OAM-85/VL-18-PA03-2009, neudělil žalobkyni mezinárodní ochranu podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b 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), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“). V odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaný uvedl, že důvodem podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany byla snaha žalobkyně o legalizaci pobytu v České republice, úsilí o možnost vedení rodinného života a obava ze života v Čečensku. Žalovaný neshledal, že by žalobkyně splňovala podmínky pro udělení azylu podle § 12 a) a b) zákona o azylu. Ve vztahu k důvodu udělení azylu za účelem sloučení rodiny podle § 13 zákona o azylu žalovaný uvedl, že posoudil vztah žalobkyně k K. K., kterému Česká republika v roce 2000 udělila azyl. Vztah těchto osob před rokem 2000 však podle žalovaného nelze považovat za manželský ani partnerský, což potvrdila i žalobkyně. Sňatek na dálku podle islámského práva byl pak domluven rodinami až v lednu 2008. Proto žalobkyně nesplňuje podmínky pro udělení azylu podle § 13 zákona o azylu. Žalovaný k důvodu udělení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu uvedl, že se „*v případě žadatelky po posouzení její osobní*

situace humanitární azyl ve smyslu § 14 výše uvedeného zákona neuděluje, neboť žadatelka neuvedla a správní orgán nezjistil důvod hodný zvláštního zřetele pro udělení humanitárního azylu.“. Žalovaný se dále zabýval důvody pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a a § 14b zákona o azylu, avšak ani jejich existenci neshledal.

Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 9. 12. 2010, č. j. 32 Az 5/2010 - 94, žalobu proti tomuto rozhodnutí žalovaného jako nedůvodnou zamítl. Podle soudu totiž žalobkyně nebyla pronásledována ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu, neboť z jejího sdělení je zřejmé, že do České republiky přicestovala za účelem rodinného života s mužem, se kterým uzavřela náboženský sňatek. K tomu soud uvedl, že pro legalizaci pobytu jsou dány jiné nástroje, než mezinárodní ochrana. Obecná nespokojenost se životem v Čečensku není azylově relevantní důvod. Soud se ztotožnil se závěrem žalovaného, že žalobkyně nesplňuje podmínky pro udělení azylu podle § 13 a § 14 zákona o azylu. Dále uvedl, že „*k omezenému přezkumu správního uvážení dle § 14 ... soud konstatuje, že žalovaný měl dostatek podkladů pro případné rozhodnutí ve smyslu § 14 a soud neshledal překročení zákonem stanovených mezí správního uvážení ani jeho zneužití. Byť samotné odůvodnění rozhodnutí žalované věnované § 14 ... je stručné, lze i z kontextu celého rozhodnutí úvahu žalovaného i ve smyslu tohoto ustanovení (neshledání důvodu hodného zvláštního zřetele) vysledovat.*“. Soud se rovněž ztotožnil s žalovaným ohledně neexistence důvodů pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a a 14b zákona o azylu.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost. V ní namítla, že žalovaný nezjistil řádně stav věci a porušil § 12, § 14 a § 174 zákona o azylu. Stěžovatelce v případě návratu do země původu hrozí nebezpečí vážné újmy podle § 14a zákona o azylu. V Čečensku totiž probíhá již 15 let ozbrojený konflikt a dochází zde k šikaně a utrpení civilního obyvatelstva, zejména žen. O udělení mezinárodní ochrany nepožádala bezprostředně po svém příjezdu do České republiky, neboť se snažila o legalizaci pobytu na jejím území islámským sňatkem s K. K., kterému byl zde v roce 2000 udělen azyl. Vztah k tomuto muži existoval již před sňatkem, který byl registrován v roce 2008 u Islámské nadace v České republice. Z něho se dne X narodil syn M. K., který je občanem České republiky. Z uvedených důvodů má stěžovatelka za to, že splňuje podmínky pro udělení azylu podle § 13 a § 14 a doplňkové ochrany podle § 14a a § 14b zákona o azylu.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zopakoval svá předchozí tvrzení a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Po konstatování přípustnosti kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud ve smyslu § 104a s. ř. s. dále zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelky. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle tohoto ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Zákonný pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, představuje typický neurčitý právní pojem. Do soudního řádu správního byl zaveden novelou č. 350/2005 Sb. s účinností ke dni 13. 10. 2005. Jeho výklad, který demonstrativním výčtem stanovil typická kriteria nepřijatelnosti, byl proveden např. usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publikovaným pod č. 933/2006 Sb. NSS. Podle tohoto judikátu „*přesahem vlastních zájmů stěžovatele je jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž*

je - kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce - pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek. Přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v řízení o kasačních stížnostech ve věcech azylu je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů."

O přijatelnou kasační stížnost se tak podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, může jednat v následujících typových případech:

1) Kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu.

2) Kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně. Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu.

3) Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit tzv. judikatorní odklon. To znamená, že Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně.

4) Další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele.

O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud:
a) Krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu.
b) Krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.

Zde je však třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud není v rámci této kategorie přijatelnosti povolán přezkoumávat jakékoliv pochybení krajského soudu, ale pouze pochybení tak výrazné intenzity, o němž se lze důvodně domnívat, že kdyby k němu nedošlo, věcné rozhodnutí krajského soudu by bylo odlišné. Nevýrazná pochybení především procesního charakteru proto zpravidla nebudou dosahovat takové intenzity, aby způsobila přijatelnost následné kasační stížnosti.

Stěžovatelka v kasační stížnosti pouze obecně namítla, že žalovaný nezjistil skutkový stav věci a porušil § 12 § 14a a § 174 zákona o azylu. K nekonkrétním námitkám srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2004, č. j. 3 Azs 18/2004 - 37, publikovaný pod č. 312/2004 Sb. NSS, podle něhož *„pokud stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí pouze námitky obecného charakteru, aniž upřesňuje, které konkrétní důkazy či podklady pro rozhodnutí žalovaného v odůvodnění jeho rozhodnutí chybí, je takové tvrzení bez uvedení konkrétních skutečností nedůvodné. Nejvyšší správní soud vychází z premisy „nechť si každý střeží svá práva"; proto nemůže stěžovatelka v kasační stížnosti úspěšně namítat, že správní*

orgán či soud v předcházejícím řízení nezjistily důsledně skutečný stav věcí, pokud sama neuvádí skutečnosti či důkazy, které pro takové tvrzení svědčí.“. K námitce neutěšených poměrů v Čečensku a naplnění důvodů podle § 12 písm. b) či § 14a zákona o azylu je třeba odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2003, č. j. 7 Azs 13/2003 - 40, www.nssoud.cz, podle kterého „*ustanovení § 12 zákona ... o azylu ... vymezuje důvody pro udělení azylu taxativně. Pouhá nespokojenost se stavem dodržování lidských práv, navíc žalobcem ani v zemi původu neprojevená, takovýmto důvodem není.*“. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2005, č. j. 4 Azs 395/2004 - 68, www.nssoud.cz, „*obecné tvrzení o pronásledování, bez prokázání existence takového pronásledování, za situace, kdy se stěžovatel účinně neobrátil se svými problémy na domovské orgány, nelze podřadit pod zákonem vymezené důvody udělení azylu.*“. Přitom podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2003, č. j. 6 Azs 12/2003 - 49, www.nssoud.cz, „*smyslem práva azylu je poskytnout žadateli ochranu. Nejde však o ochranu před jakýmkoliv negativním jevem v zemi původu; nárok na udělení azylu vzniká jen z důvodů vypočtených v § 12 zákona ... o azylu.*“.

Odůvodnění napadeného rozsudku je však ve vztahu k důvodům udělení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu nedostatečné a nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Tato vada přitom mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného, a proto Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost přijatelnou a věcně se jí zabýval.

Nejvyšší správní soud předně uvádí, že krajský soud si byl vědom nedostatečnosti uvedení rozhodovacích důvodů žalobou napadeného rozhodnutí ve vztahu k § 14 zákona o azylu, když uvedl, že toto rozhodnutí je v uvedeném směru stručné, ale z ostatních jeho částí lze myšlenky a hodnocení žalovaného dovodit. S tímto závěrem se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

V případě azylu z humanitárních důvodů podle § 14 zákona o azylu se plně uplatňuje institut správního uvážení. Judikatura se k institutu správního uvážení samotného, tak i ve spojení s § 14 zákona o azylu vyjádřila opakovaně. Podle jejích závěrů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2004, č. j. 5 Azs 105/2004 - 72, publikovaný pod č. 375/2004 Sb. NSS) „*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“ přestavuje správní uvážení.*“. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Azs 12/2003 - 38, www.nssoud.cz, „*na udělení azylu z humanitárního důvodu podle § 14 zákona ... o azylu ... nemá žadatel subjektivní právo. Správní orgán o něm rozhoduje na základě správního uvážení; jeho rozhodnutí přezkoumává soud pouze v omezeném rozsahu, a to z hlediska dodržení příslušných procesních předpisů (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).*“. Obdobně i podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 47/2003 - 48, www.nssoud.cz, „*azyl z humanitárních důvodů lze udělit pouze v případě hodném zvláštního zřetele. Není na něj právní nárok a posouzení důvodů žadatele je otázkou správního uvážení správního orgánu. ... V otázkách přezkumu správního rozhodnutí, které je ovládáno zásadami správního uvážení, 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.".

Dále je třeba odkázat na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004 - 79, publikovaného pod č. 739/2006 Sb. NSS. Podle nich „*i když správní orgán rozhoduje na základě absolutně volné správní úvahy, musí být jeho rozhodnutí přezkoumatelné a musí být zřejmé, že z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil. I v těchto případech musí správní orgán respektovat stanovené procesní postupy i elementární právní principy správního rozhodování. Nezákonnost takovéhoto rozhodnutí pak může spočívat mj. v překročení nebo zneužití stanovených mezí správního uvážení (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) nebo může být způsobena jiným porušením procesních předpisů.*". Z uvedeného vyplývá, že na udělení azylu z humanitárních důvodů není právní nárok, ale je věcí správního uvážení, zda se v dané věci jedná o případ hodný zvláštního zřetele. Toto správní uvážení je potom podrobeno soudnímu přezkumu. Aby však soudy byly schopny přezkoumat, zda správní uvážení nevybočilo ze zákonných mezí nebo nebylo zneužito, je třeba, aby jeho použití bylo vždy náležitým a patřičným způsobem odůvodněno. Ostatně i podle závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu uvedených v jeho usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, které bylo publikováno pod č. 906/2006 Sb. NSS, „*absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v prvé řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.*".

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že judikatura jednoznačně dovodila, že při použití správního uvážení je třeba zvolit i náležité a patřičné odůvodnění, v němž budou obsažena všechna hlediska a kritéria, k nimž správní orgán přihlédl, a uvedeny závěry, ke kterým správní orgán dospěl. Podle rozsudku Vrchního soudu v Praze z 5. 11. 1993, č. j. 6 A 99/92 - 50, „*rubem diskrečního oprávnění správního orgánu je povinnost správního orgánu volné úvahy užít, tedy zabývat se všemi hledisky, která zákon jako premisy takové úvahy stanoví, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění a poté volným správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a mezí, která zákon stanoví, dospět při dodržení pravidel logického vyvozování k rozhodnutí.*". V daném případě však žalovaný těmto požadavkům nedostál.

Nejvyšší správní soud se nemůže ztotožnit se závěrem krajského soudu, podle kterého lze z kontextu celého rozhodnutí vysledovat úvahy a hodnocení žalovaného ve vztahu k důvodům hodného zvláštního zřetele pro udělení humanitárního azylu. Je pravdou, že žalovaný měl dostatek podkladů pro případné rozhodnutí podle § 14 zákona o azylu, nicméně Nejvyšší správní soud postrádá jejich zhodnocení za účelem přihlédnutí, resp. nepřihlédnutí k možnosti udělit azyl podle § 14 zákona o azylu. Přitom skutkový stav věci dával správnímu orgánu prostor, aby se právě v případě azylu z humanitárních důvodů náležitým způsobem zabýval veškerými tvrzenými a zjištěnými skutečnostmi a podklady.

Stěžovatelka v průběhu řízení před žalovaným totiž opakovaně uvedla, že sice není vdaná *de iure*, ale *de facto* považuje svůj vztah k azylantovi K. K. za vztah manželský, čemuž odpovídá uzavření náboženského sňatku v roce 2008. Pominout nelze ani potvrzení o uzavření manželství vyhotovené Islámskou nadací v Praze ze dne 30. 1. 2009. Přitom i z čestných prohlášení založených ve spise je zřejmé, že se oba považují za manžele a hodlají spolu vést rodinný život. Stranou nelze ponechat ani vazby stěžovatelky na rodinu jejího „manžela", kdy se do České republiky dostala její pomocí a za doprovodu „tchána". Stěžovatelka společně se svým „manželem" opakovaně uváděla, že mají v úmyslu spolu vést rodinný život. Fakt, že se nejedná o účelové tvrzení, podle Nejvyššího správního soudu potvrzuje nejen to, že oba učinili prohlášení o určení otcovství k dosud nenarozenému dítěti ze dne 22. 2. 2010, ve kterém byli označeni jako jeho rodiče, ale zejména samotné narození dítěte M. K. dne X. V rodném listu tohoto dítěte jsou jako jeho rodiče uvedeni oba „manželé". Tyto skutečnosti, až na narození dítěte, které ovšem podle Nejvyššího správního soudu bylo poměrně logickým vyústěním jejich vztahu, přitom byly žalovanému známy. Ten však k nim nezaujal žádný závěr a toliko pro účely aplikace § 13 zákona o azylu uvedl, že v jejich případě se nejedná o platné manželství v právním smyslu. Nikterak se však již nevypořádal s faktickým vztahem obou „manželů" pro účely aplikace § 14 zákona o azylu.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů považuje odůvodnění rozhodnutí žalovaného k tomuto druhu azylu, v němž je uvedeno, že se „*v případě žadatelky po posouzení její osobní situace humanitární azyl ve smyslu § 14 výše uvedeného zákona neuděluje, neboť žadatelka neuvedla a správní orgán nezjistil důvod hodný zvláštního zřetele pro udělení humanitárního azylu*", za absolutně nedostatečné. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného nevyplývá, že by se jakkoliv zabýval vyložením neurčitého pojmu „důvod hodný zvláštního zřetele". Správní orgán se přitom mohl a měl zabývat skutečným vztahem obou „manželů", a to v intencích výše uvedených skutečností a podkladů, což však neučinil. Zjistit vyslovené závěry z jiných částí odůvodnění rozhodnutí žalovaného přitom podle Nejvyššího správního soudu nelze, neboť v něm nejsou učiněny.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2004, č. j. 2 Azs 8/2004 - 55, www.nssoud.cz, „*smysl institutu humanitárního azylu podle § 14 zákona ... o azylu, spočívá v tom, aby rozhodující správní orgán měl možnost azyl poskytnout i v situacích, na něž sice nedopadá žádná z kautel předpokládaných taxativními výčty ustanovení § 12 a § 13 zákona o azylu, ale v nichž by bylo přesto „nehumánní" azyl neposkytnout. Správní orgán díky tomu může zareagovat nejen na případy, jež byly předvídatelné v době přijímání zákona o azylu jako obvyklé důvody udělování humanitárního azylu (např. u osob zvláště těžce postižených či nemocných, u osob přicházejících z oblastí postižených humanitární katastrofu, ať už způsobenou lidskými či přírodními faktory), ale i na situace, jež předvídané či předvídatelné nebyly.*". K těmto závěrům je třeba přihlédnout i v nyní posuzovaném případě. Je proto třeba, aby se žalovaný v dalším řízení náležitě s § 14 zákona o azylu vypořádal. Zda důvody k jeho udělení budou či nebudou dány, pak bude předmětem jeho úvahy a odůvodnění.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že rozhodnutí žalovaného je ve vztahu k § 14 zákona o azylu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Jestliže krajský soud přezkoumal rozhodnutí žalovaného, které pro absenci odůvodnění nebylo v uvedeném

směru přezkoumání vůbec způsobilé, zatížil vadou nepřezkoumatelnosti i napadený rozsudek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91, www.nssoud.cz). Tím došlo k naplnění důvodu kasační stížnosti uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud podle odstavce třetího téhož ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto zrušovacím rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. V novém rozhodnutí krajský soud podle § 110 odst. 2 věty první s. ř. s. rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 26. května 2011

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu