



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 žalobce: **nezl. B. A.**, zast. zákonným zástupcem A. D., právně nezletilý zast. Mgr. Radomírem Bašnárem, advokátem se sídlem Joštova 4, 602 00 Brno, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7, o kasační stížnosti nezletilého stěžovatele proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 6. 2005, č. j. 36 Az 140/2004 – 37,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se zákonný zástupce nezletilého domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Brně, jímž byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného ministerstva ze dne 12. 5. 2004, č. j. OAM-1791/VL-01-ZA04-2004, kterým nebyl nezletilému udělen azyl v České republice z důvodů nesplnění podmínek uvedených v § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zák. č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zák. č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu) a dále bylo rozhodnuto, že se na cizince nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zák. o azylu v platném znění.

Proti tomuto rozsudku podal zákonný zástupce jménem nezletilého kasační stížnost, v níž především uvádí, že důvody, které jej vedly k podání žádosti o azyl jsou dostatečné pro udělení azylu, neboť pokud by byl nezletilý stěžovatel nucen odjet do Mongolska, měl by tam potíže kvůli svému křesťanskému náboženskému vyznání. Domnívá se, že řízení před

správním orgánem, které předcházelo vydání soudního rozhodnutí, trpí vadami, pro které měl soud správní rozhodnutí zrušit, popř. vyslovit jeho nicotnost. Jedná se tedy o porušení ust. § 33 odst. 2 správního řádu a dále porušení § 47 odst. 5 správního řádu, když rozhodnutí vykazuje závažné nedostatky způsobující jeho nicotnost. Poukazuje přitom na obsah své žaloby, kterou napadl rozhodnutí správního orgánu, kde se procesními vadami podrobně zabývá. V žalobě uvádí stěžovatel, že správní orgán v předchozím řízení porušil ust. § 3 odst. 3 zák. č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) a jeho žádostí o udělení azylu se nezabýval odpovědně a svědomitě, § 3 odst. 4 správního řádu, že nevyšel ze spolehlivě zjištěného stavu věci a nevedl azylové řízení tak, aby posílil jeho důvěru ve správnost rozhodování a napadené rozhodnutí tak považuje za nepřesvědčivé, § 32 odst. 1, že žalovaný nezjistil přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem neopatřil potřebné podklady pro rozhodnutí, § 33 odst. 2, že žalovaný nezjistil přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem neopatřil potřebné podklady pro rozhodnutí, § 33 odst. 2 že mu nedal možnost se před vydáním rozhodnutí vyjádřit k podkladu a ke způsobu jeho zjištění či navrhnout jeho doplnění, § 46, že napadené rozhodnutí není v souladu se zákony a nevyšlo ze spolehlivě zjištěného stavu věci, § 47 odst. 3, že odůvodnění napadeného rozhodnutí stěžovatele nepřesvědčilo o jeho správnosti a žalovaný se v něm nevypořádal se všemi provedenými důkazy a konečně § 12 zákona o azylu, když má zato, že splňuje podmínky pro udělení azylu, resp. vztažení překážky vycestování na jeho osobu.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že neshledal důvody k přiznání odkladného účinku a popírá oprávněnost podané kasační stížnosti, když neshledává žádná pochybení ve svém rozhodnutí.

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.

Nejvyšší správní soud posoudil v první řadě nezbytnost vydání rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti dle § 107 s. ř. s. a dospěl k závěru, že o něm není třeba rozhodovat, neboť se jedná o věc, která byla vyřízena v souladu s ustanovením § 56 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. přednostně.

V kasační stížnosti jsou uvedena pouze obecná konstatování nesouhlasu s rozhodnutím soudu a s rozhodnutím žalovaného, nejsou však uvedeny stížnostní body dle § 103 odst. 1 písm. a) až e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížnosti napadené rozhodnutí Krajského soudu v Brně v mezích důvodů, jež lze zařadit pod ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Ze spisového materiálu vyplynulo, že žádost o udělení azylu byla podána dne 6. 5. 2004; v žádosti zákonný zástupce nezletilého uvedl, že tak činí proto, aby jeho syn neměl potíže kvůli křesťanskému vyznání jako on sám měl mezi svými vrstevníky. V Mongolsku vládne komunistická strana, která náboženské aktivity potlačuje.

Krajský soud v Brně dospěl při přezkoumávání rozhodnutí žalovaného ke stejnému závěru jako žalovaný správní orgán, tedy že v řízení o udělení azylu nebyly uvedeny žádné

skutečnosti svědčící o tom, že by nezletilý stěžovatel mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v ustanovení § 12 a § 13 zákona o azylu a žalovaný tedy nepochybil, když žádosti o azyl nevyhověl.

Zákonný zástupce nezletilého stěžovatele, co se důvodů kasační stížnosti dotýká, v podstatě jen odkázal na obsah žaloby; je napadáno rozhodnutí soudu prvního stupně, přičemž se namítá nesvědomitě zabývání se věcí, spolehlivě a úplně nezjištěný skutkový stav bez odpovídajících podkladů, nemožnost vyjádřit se k důkazům, nesoulad se zákonem, nepřesvědčivost rozhodnutí a rozpor se zákonem o azylu. Důvody však nejsou blíže konkretizovány. Míře obecnosti, s jakou je kasační stížnost ale i žaloba podána, odpovídá i míra konkrétnosti, s níž může tento soud přistoupit k zodpovězení kladených otázek.

Nejvyšší správní soud považuje za nutné předeslat, že 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 bezprávním, 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.

Dle § 12 zákona o azylu se azyl cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení azylu zjištěno, že cizinec je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, nebo 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. Pro udělení azylu z uvedeného důvodu je tedy třeba, aby u žadatele o azyl byly naplněny dvě základní podmínky. První podmínkou je odůvodněný strach z pronásledování. Stěžovatel se domnívá, že tato podmínka je v jeho případě naplněna, a to z důvodů náboženských. Podle ust. § 2 odst. 5 zákona o azylu se za pronásledování 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. O takovou skutečnost se však v případě nezletilého stěžovatele nejedná. Druhou podmínkou, kterou zákon o azylu vyžaduje, je odůvodněný strach z pronásledování z důvodů příslušnosti k určité sociální skupině, zde patrně sociální skupině křesťanů.

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. Skutečnosti uváděné v žádosti o azyl nelze považovat za pronásledování ve smyslu ust. § 12 písmeno a) ani b) zákona o azylu. Ve správním spise je založena zpráva MZV České republiky i MZ USA, když obě se shodují v tom, že náboženský útlak v Mongolsku není.

Tvrzenou nezákonnost podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spatřuje stěžovatel v nesprávném posouzení právních otázek soudem v předcházejícím řízení, když zpochybňuje závěr soudu i správního orgánu o tom, že důvody jím uplatňované neodůvodňují aplikaci § 12 zákona o azylu, m.j. z důvodu, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vychází, nebyla řádně zjištěna a nebylo přihlédnuto ke všem rozhodným okolnostem, aniž však konkretizuje, jaké okolnosti to měly být a v čem byl skutkový stav zjištěn nedostatečně. 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 tam podklad pro skutkový závěr učiněný rozhodujícím orgánem, resp. je nedostačující k učinění správného skutkového závěru. Z textu kasační stížnosti však nelze zjistit jakými konkrétními vadami mělo trpět řízení před správním orgánem, pro které měl soud napadené rozhodnutí zrušit a které stěžovatel v řízení před tímto soudem uplatnil. Stěžovatel v kasační stížnosti pouze uvádí, že žalovaný nedostatečným způsobem provedl dokazování, aniž však zmiňuje jaké důkazy nebyly provedeny, jaké navrhoval nebo v řízení uplatnil, což bez dalšího nelze podřadit pod důvod pro podání kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Ze správního spisu je zcela zřejmé, že žalovaný správní orgán provedl v řízení úplné dokazování a je zřejmé, z jakých důkazních prostředků žalovaný při svém rozhodování vycházel. Stěžovatel byl v protokolu o pohovoru, vedeném za účasti tlumočnicka, řádně seznámen s podklady pro rozhodnutí, přičemž mohl navrhnout doplnění důkazů, z nichž správní orgán vycházel, o doplnění nežádal, ani neuvedl žádné skutečnosti, které by mohly být důvodné pro odlišné posouzení situace, než učinil žalovaný. Nejvyšší správní soud v této souvislosti uvádí, že 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, případně neuvádí jen důvody ekonomické. Správní řízení nesmí znemožnit žadateli o azyl sdělit všechny okolnosti, které sám považuje pro udělení azylu za významné. To bylo ze strany žalovaného dodrženo a stěžovatel nebyl ve vypovězení důvodů, které jej k podání žádosti o azyl vedly, nikterak omezován. Postup žalovaného byl tak naprosto korektní a jako takový jej soud I. stupně i vyhodnotil.

Důvodem pro podání kasační stížnosti dle § 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.

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 neurčitěho právního pojmu, či nikoli. Ovšem naplnění obsahu neurčitěho 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 neurčitěho 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 těchto 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, je takové rozhodnutí plně v jeho pravomoci a soud nezákonnost takového rozhodnutí s ohledem na shora vyslovené neshledává. Důvod, který uvedl stěžovatel v řízení o azylu, nelze podřadit pod žádný z důvodů dle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu.

Nejvyšší správní soud dále vycházel z konstantní judikatury obecných soudů, podle níž nulitní právní akt (nicotný, non negotium) ve skutečnosti neexistuje, neboť tu není nic, co by bylo způsobitelné s účinky právní moci dotknout právní sféru fyzické nebo právnické osoby (viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 3. 1997, sp. zn. 7 A 155/94, in: *Soudní judikatura ve věcech správních*, č. 2/1998, str. 56 a násl.; rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 3. 1995, sp. zn. 6 A 28/94, in: M. M., *Soudní judikatura ve věcech správních*, L., 1999, str. 351 a násl.). Toto stanovisko judikatury odpovídá rovněž stanovisku doktríny správního práva (viz např. D. H. a kol., *Správní právo – obecná část*, 4. vyd., C. H. B., 2001, str. 94 a násl.; P. P., *Správní právo – obecná část*, Brno, 2003, str. 188 a násl.; z cizojazyčných např. H. M., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 10. vyd., C. H. B., 1995, str. 247 a násl.). O takový případ se však nejednalo, neboť žalovaný měl pravomoc o věci rozhodnout a učinil tak způsobem zákonem předvídaným.

Soud I. stupně byl při posuzování zákonnosti rozhodnutí žalovaného správního orgánu vázán v souladu s ustanovením § 75 odst. 2 s. ř. s. rozsahem a důvody opravného prostředku, které stěžovatel uvedl, přičemž vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

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 stěžovatele podřazené pod ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. nebyly prokázány, a proto podanou kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

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 náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

P o u ě 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. ledna 2006

JUDr. Václav Novotný
předseda senátu