

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka, JUDr. Radana Malíka, JUDr. Petra Příhody a Mgr. Jana Passera v právní věci stěžovatelky **O. D.**, zastoupené JUDr. Jiřím Římallem, advokátem se sídlem v Praze 7 - Holešovicích, Výstaviště 67, za účasti **Ministerstva vnitra**, se sídlem v Praze 7, Nad Štolou 3, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 1. 2006, č. j. 28 Az 36/2005 - 36,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se o d m í t á** pro nepřijatelnost.
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Zástupci stěžovatelky JUDr. Jiřímu Římalovi, advokátovi **se u r č u j e** na odměně za zastupování částka 1075 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 25. 1. 2006, č. j. 28 Az 36/2005 - 36, zamítl žalobu stěžovatelky proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 28. 4. 2005, č. j. OAM-623/VL-10-08-2005, kterým stěžovatelce podle ustanovení § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“) nebyl udělen azyl a současně bylo rozhodnuto tak, že se na stěžovatelku nevztahuje překážka vycestování podle ustanovení § 91 tohoto zákona.

Nejvyšší správní soud, po konstatování přípustnosti kasační stížnosti, ve smyslu ustanovení § 104a s. ř. s. posuzoval, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by totiž tomu tak nebylo, musela by být podle citovaného ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná.

Nejvyšší správní soud poskytuje ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.), ale tato ochrana se uskutečňuje jiným způsobem než v případě krajských soudů. Zatímco úkolem krajských soudů je projednat a rozhodnout každou věc, primární funkcí Nejvyššího správního soudu jako vrcholného soudního orgánu ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví je zajišťovat jednotu a zákonnost rozhodování soudů ve správním soudnictví (§ 12 odst. 1 s. ř. s.). Oba články soustavy správního soudnictví tak plní odlišné poslání, které je však komplementární a zaručuje smysluplné fungování celého systému.

K plnění sjednocující role svěřuje zákon Nejvyššímu správnímu soudu různé procesní nástroje, kterým je na prvním místě nepochybně rozhodování o kasační stížnosti (§ 12 odst. 1

ve spojení s § 102 s. ř. s.). Ve věcech azylu je však podle § 104a s. ř. s. kasační stížnost mimořádným opravným prostředkem omezeným na případy objektivní nutnosti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Z těchto důvodů bude kasační stížnost ve věcech azylu přijata k projednání jen tehdy, jestliže rozhodování o ní umožní Nejvyššímu správnímu soudu zároveň plnit obecnější sjednocující funkci v systému správního soudnictví.

Meritorním přezkumem jen přijatelných kasačních stížností se však ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob v každém jednotlivém případě nestává méně účinnou než v případě formálního projednání každé jednotlivé věci. Jasná, přehledná a srozumitelná judikatura totiž zvyšuje právní jistotu účastníka již před krajským soudem a správními orgány. Paušální formalizovaná spravedlnost, tedy stále nové a opakované projednávání věci, již jednou rozhodnuté, ve všech stupních soudní soustavy vede ve svém důsledku k popření jednotlivé materiální spravedlnosti. Ne všechny věci jsou totiž stejně problematické a ne všechny věci vyžadují stejnou pozornost. Projednávat každou věc a věnovat jí stejný čas a energii znovu a znovu na všech stupních, tak může popřít samotnou spravedlnost systémem vytvářenou, kdy věci objektivně odlišné, s odlišným významem a důležitostí, jsou podrobeny stejnému zacházení. Taková spravedlnost navíc není ničím jiným než zbytečně vydávaným „potvrzením“, že jednou řečené stále platí, zatěžováním soudního systému dalším řízením s předem známým průběhem a výsledkem, který přinese pouze neúnosnou délku řízení pro stěžovatele, a to nejen pro něho, nýbrž i pro všechna další řízení, pro něž soudní systém není a ani nemůže být kapacitně nastaven.

S ohledem na ochranu veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob je navíc vhodné připomenout, že v případě řízení o kasační stížnosti byla soudní procesní ochrana stěžovateli již jednou poskytnuta individuálním projednáním jeho věci na úrovni krajského soudu, a to v plné jurisdikci. Další procesní postup v rámci správního soudnictví proto nezvyšuje automaticky míru právní ochrany.

Institut přijatelnosti kasační stížnosti je snahou o rovnováhu mezi dvěma zájmy, a to zájmem na spravedlnosti v každém jednotlivém případě a zájmem na efektivitě působení objektivního práva. Ryze formální důraz často kladený na dosažení spravedlivého výsledku řízení, ve smyslu jeho procesní bezvadnosti, ve svých důsledcích výrazně oslabuje právní jistotu, a tedy i efektivitu práva. Jak také opakovaně uvedl Ústavní soud (např. v nález ze dne 13. 11. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 15/01, Sbírka nálezů a usnesení, sv. 24, str. 222 - 223; obdobně též v nález ze dne 6. 11. 2003, sp. zn. III. ÚS 150/03, Sbírka nálezů a usnesení, sv. 31, str. 149), „žádný právní řád není a nemůže být z hlediska soustavy procesních prostředků k ochraně práv, jakož i z hlediska soustavy uspořádání přezkumných instancí, budován ad infinitum. Každý právní řád přináší, a nutně musí přinášet, i určitý počet chyb. Účelem přezkumného, resp. přezkumných, řízení může být reálně takováto pochybení aproximativně minimalizovat, a nikoliv beze zbytku odstranit. Soustava přezkumných instancí je proto výsledkem poměřování na straně jedné úsilí o dosažení panství práva, na straně druhé efektivitě rozhodování a právní jistoty. Z pohledu tohoto kritéria je zavedení mimořádných opravných prostředků, čili prodlužování řízení a prolomení principu nezměnitelnosti rozhodnutí, která již nabyla právní moci, adekvátní toliko v případě důvodů výjimečných.“

Zákonný pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, představuje typický neurčitý právní pojem. V s. ř. s. je upraven na základě zákona č. 350/2005 Sb. s účinností ode dne 13. 10. 2005. Je proto na místě provést jeho výklad tak, aby bylo předvídatelným způsobem stanoveno, jakými úvahami a kritérii se bude Nejvyšší správní soud v budoucnu řídit.

Přesahem vlastních zájmů stěžovatele, který ve věcech azylu jediné vede k meritornímu projednání kasační stížnosti, 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. To prakticky znamená, že přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v tomto řízení 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 prakticky 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, přičemž rozdílnost v judikatuře může vyvstat na úrovni krajských soudů i 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 na místě 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 krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu nebo krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva. V této souvislosti 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 pokud by 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.

Přijatelnost kasační stížnosti je proto třeba odlišovat od přípustnosti kasační stížnosti na straně jedné a důvodnosti na straně druhé. Přípustnost, či spíše absence některého z důvodů nepřípustnosti, kasační stížnosti je dána splněním zákonných procesních předpokladů jako je včasné podání kasační stížnosti (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), řádné zastoupení (§ 105 odst. 2 s. ř. s.), absence dalších zákonných důvodů nepřípustnosti (§ 104 s. ř. s.), apod. Důvodnost kasační stížnosti na straně druhé je otázkou věcného posouzení kasačních důvodů stěžovatelem uváděných (§ 103 odst. 1 s. ř. s.). Pokud tedy kasační stížnost splňuje zákonné podmínky procesní přípustnosti, pak je způsobem výše naznačeným zkoumán přesah vlastních zájmů stěžovatele, tedy její přijatelnost. Přichází-li však stěžovatel s námitkami, o nichž se Nejvyšší správní soud vyslovil již dříve a své rozhodnutí zveřejnil, není nutné, a ani efektivní, aby v obdobné věci znovu jednal a rozhodoval, když výsledkem by byl nepochybně stejný závěr. Je-li kasační stížnost přípustná i přijatelná, Nejvyšší správní soud posoudí její důvodnost.

Z výše uvedeného plyne, že je v zájmu stěžovatele v řízení o kasační stížnosti ve věcech azylu splnit podmínky přípustnosti kasační stížnosti a svoji stížnost opřít o některý z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. Zájmem stěžovatele je však rovněž, aby uvedl, v čem spatřuje, v mezích kritérií přijatelnosti popsaných výše, v konkrétním

případě přesah svých vlastních zájmů, a z jakého důvodu by tedy měl Nejvyšší správní soud předloženou kasační stížnost věcně projednat.

Nejvyšší správní soud na základě shora uvedených obecných úvah v projednávané věci konstatuje, že stěžovatel opírá kasační stížnost o důvod, který právně posuzuje jako důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatelka v kasační stížnosti namítala, že na Ukrajině byla pronásledována za uplatňování politických práv a svobod a současně má i odůvodněný strach z tohoto pronásledování, neboť nesouhlasila s politikou prezidentského kandidáta J. a jeho strany. Z obsahu spisu vyplývá, že stěžovatelka nebyla v průběhu volební kampaně pronásledována ze strany státních orgánů, mělo jí však být podle jejího tvrzení vyhrožováno neznámými osobami v souvislosti s aktivitou v průběhu prezidentské volební kampaně s tím, aby zanechala i povolebních aktivit. Nejvyšší správní soud v tomto směru odkazuje především na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 5. 1996, č. j. 6 A 571/94 www. nssoud. cz. V tomto rozsudku Vrchní soud v Praze vyslovil, že „Je známým jevem v každé zemi, že příslušníci určité rasy, národnosti, náboženského vyznání, sociální skupiny nebo politického přesvědčení se mohou stát u svých spoluobčanů právě pro tyto vlastnosti terčem ústrků, slovních i fyzických útoků, diskriminačních postupů při přístupu ke vzdělání, k výkonu určitých povolání, ba dokonce i přístupu na určitá místa nebo užívání veřejného majetku. Zdrojem takového nepřátelského jednání mohou být nejrůznější negativní vlastnosti, samo o sobě to však není ještě pronásledování ve smyslu ustanovení § 2 zákona č. 498/1990 Sb., o uprchlících (nyní podle ustanovení § 2 odst. 5 zákona č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů), ani v případě masového výskytu těchto jevů za předpokladu, že nejde o jevy státní mocí buď přímo vyvolané, podporované, státními orgány vědomě trpěné či státní mocí nedostatečně potlačované. Jestliže však orgány státní moci takové jevy cíleně potírají a čelí jim, nelze mluvit o pronásledování ani tam, kde možnosti státních orgánů nejsou dostatečné a taková opatření nemají trvalý a stoprocentní efekt“. Obdobně Nejvyšší správní soud vyslovil (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, č. j. 7 Azs 38/2003 - 37 www. nssoud. cz.), že „Za pronásledování ve smyslu § 12 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 2/2002 Sb., je nutno považovat pouze takové ohrožení života či svobody, které je trpěné, podporované či prováděné státní mocí, nikoliv takové negativní jevy, které státní orgány cíleně potírají a čelí jim“. Posléze je třeba zmínit i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2004, č. j. 3 Azs 22/2004 - 48 www. nssoud. cz. podle něhož „Skutečnost, že žadatel o azyl má v zemi původu obavy před vyhrožováním ze strany soukromé osoby, není bez dalšího důvodem pro udělení azylu podle ustanovení § 12 zákona č. 325/1999, o azylu, ve znění zákona č. 2/2002 Sb., tím spíše v situaci, kdy politický systém v zemi původu žalobce dává občanům možnost domáhat se ochrany svých práv u státních orgánů, a tyto skutečnosti v řízení o udělení azylu nebyly vyvráceny“.

Stěžovatelka rovněž namítala, že krajský soud nezohlednil notoricky známé praktiky, kdy jsou političtí odpůrci pronásledováni nikoliv otevřeně, ale zastřeně, prostřednictvím anonymních útoků a tlaků. V tomto směru poukazuje Nejvyšší správní soud na rozsudek ze dne 21. 9. 2004, č. j. 5 Azs 228/2004 - 49 www. nssoud. cz. V tomto řízení nebylo prokázáno a ničím doloženo, že by stěžovatelka byla pronásledována ze strany státních orgánů. Pokud tedy mělo být stěžovatelce vyhrožováno neznámými lidmi v souvislosti s volbou nového prezidenta a stěžovatelka naznačuje, že se tak stalo ze strany státní moci, jde o ničím nepodloženou domněnku, která postrádá logického odůvodnění.

Ustálená a vnitřně jednotná judikatura Nejvyššího správního soudu ohledně výkladu pojmu pronásledování za uplatňování politických práv a svobod (§ 12 písm. a) zákona o azylu) a odůvodněného strachu z pronásledování z důvodu rasy, náboženství, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má (§ 12 písm. b) zákona o azylu), poskytuje tedy dostatečnou odpověď na všechny námitky podávané v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud neshledal ani žádné další důvody pro přijetí kasační stížnosti k věcnému projednání. Za těchto okolností Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Proto kasační stížnost stěžovatelky pro nepřijatelnost odmítl (§ 104a odst. 1 s. ř. s.).

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 3, věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.

Stěžovatelce byl pro řízení o kasační stížnosti ustanoven zástupcem advokát a podle § 35 odst. 8 s. ř. s. platí v takovém případě odměnu advokáta včetně hotových výdajů stát. Podle § 7 a § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, náleží advokátovi odměna za jeden úkon právní služby (doplnění kasační stížnosti) 1000 Kč a podle § 13 odst. 3 citované vyhlášky náhrada hotových výdajů v částce 75 Kč, celkem tedy 1075 Kč.

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

V Brně dne 19. října 2006

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu