

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. Milady Tomkové a Mgr. Jana Passera v právní věci stěžovatelky **R. A. M.**, zastoupené JUDr. Františkem Tůmou, advokátem se sídlem v Praze 8, Povltavská 22/150, za účasti **Ministerstva vnitra** se sídlem v Praze 7, Nad Štolou 3, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 8. 2006, č. j. 63 Az 101/2005 - 30,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **s e o d m í t á** pro nepřijatelnost.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í:

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 11. 8. 2006, č. j. 63 Az 101/2005 - 30, zamítl žalobu stěžovatelky proti rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 11. 8. 2005, č. j. OAM-1397/VL-10-04-2005, kterým byla zamítnuta žádost stěžovatelky o udělení azylu jako zjevně nedůvodná podle ustanovení § 16, odst. 1 písm. k) zákona č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o azylu“).

Nejvyšší správní soud po konstatování přípustnosti kasační stížnosti se ve smyslu ustanovení § 104a s. ř. s. zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelky. 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 nálezu ze dne 13. 11. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 15/01, Sbírka nálezů a usnesení, sv. 24, str. 222 - 223; obdobně též v nálezu 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 efektivitu 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. Zájemem stěžovatele je však rovněž, aby uvedl, v čem spatřuje, v mezích kritérií přijatelnosti popsanych 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 stěžovatelka opírá kasační stížnost o důvody, které právně posuzuje podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

Stěžovatelka v kasační stížnosti především namítla nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.) a vady řízení (§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s) s tím, že byla v řízení zkrácena na svých právech. Je tomu tak proto, že ministerstvo rozhodlo v rozporu s ustanovením § 3 odst. 3, 4, § 32 odst. 1 a § 46 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, o její žádosti, aniž zjistilo skutečný stav věci. Takové rozhodnutí jí proto nemohlo přesvědčit o své správnosti. Krajský soud pak měl přezkoumat výrok správního rozhodnutí v mezích žaloby a v rámci dokazování doplnit důkazy provedené ministerstvem. Místo tohoto postupu však krajský soud žalobu bez dalšího zamítl a požadavkem na udělení humanitárního azylu podle ustanovení § 14 zákona o azylu se vůbec nezabýval.

Z obsahu žaloby především nelze vůbec dovodit, jaké skutkové a právní výhrady ve smyslu ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. stěžovatelka vznáší proti napadenému rozhodnutí ministerstva, neboť v ní pouze namítala, že ve správním řízení byla „věc projednána povrchně a nedostatečně prostudována“. Námitku o nedostatečně zjištěném skutečném stavu věci správním orgánem tedy v žalobě neuplatnila. Krajský soud přesto zcela nadstandardně přezkoumal napadené správní rozhodnutí věcně, ačkoliv měl toto rozhodnutí přezkoumat jen v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Při rozhodování o žalobě vzal v úvahu judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudek ze dne 12. 1. 2005, č. j. 4 Azs 300/2004 - 36, podle něhož „Byla-li žádost o azyl podána až poté, co bylo rozhodnuto o správním vyhoštění žadatele, a tato žádost byla zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 odst. 1 písm. k) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, nemohou před soudem obstát námitky nesprávného posouzení skutkového stavu věci vztahující se k důvodům udělení azylu“. Jestliže stěžovatelce bylo uděleno správní vyhoštění pravomocně od 26. 7. 2005 a žádost o udělení azylu podala až dne 2. 8. 2005 právě z důvodu tohoto vyhoštění, ministerstvo i krajský soud rozhodly věcně správně. Ostatně stěžovatelka ani v kasační stížnosti nekonkretizuje, v jakých směrech nezjistilo ministerstvo skutečný stav věci. Judikatura Nejvyššího správního soudu dává dostatečnou odpověď na uvedené námitky stěžovatelky. V tomto směru odkazuje Nejvyšší správní soud na rozsudek ze dne 22. 4. 2004, č. j. 6 Azs 22/2004 - 42, v němž byl vysloven právní názor, že „Předpokladem zrušení napadeného rozhodnutí správního orgánu krajským soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je uplatnění vady správního řízení v řízení před krajským soudem ve formě žalobního bodu. Žalobní body musí podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. obsahovat jak skutkové, tak i právní důvody, pro které žalobce považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné nebo za nicotné. Žalobním bodem však není uvedení ustanovení správního řádu, které měl žalovaný porušit, je-li z hlediska skutkových důvodů jen obecně odkázáno na spisový materiál“. Nejvyšší správní soud odkazuje také na rozsudek ze dne 27. 10. 2004, č. j. 4 Azs 149/2004 - 52, který byl uveřejněn pod č. 488/2004 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v němž mimo jiné vyslovil, že „Žalobní body (§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.) musí obsahovat jak právní, tak i skutkové důvody, pro které žalobce považuje napadené výroky rozhodnutí správního orgánu za nezákonné nebo nicotné“. Z hlediska věcného je třeba pro úplnost odkázat i na již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2005, č. j. 4 Azs 300/2004 - 36, který se zabývá zákonnými podmínkami ustanovení § 16 odst. 1 písm. k) zákona o azylu, podle něhož se žádost o udělení azylu zamítne jako zjevně nedůvodná, jestliže žadatel podal žádost o udělení azylu s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání

k trestnímu stíhání do ciziny, ačkoliv mohl požádat o udělení azylu dříve. Ve světle této judikatury jsou námitky stěžovatelky, že krajský soud měl přezkoumat výrok správního rozhodnutí v mezích žaloby a v rámci dokazování doplnit důkazy provedené správním orgánem zcela nepřijatelné.

Namítá-li stěžovatelka, že se krajský soud vůbec nezabýval požadavkem na udělení humanitárního azylu podle ustanovení § 14 zákona o azylu, odkazuje Nejvyšší správní soud na již uvedenou judikaturu. Stěžovatelka v žalobě námitku týkající se neudělení humanitárního azylu nevznesla, a proto se krajský soud takovou námitkou ani nemohl zabývat (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Rovněž je třeba odkázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č. j. 1 Azs 8/2003 - 90, v němž byl vysloven právní názor, že „Správní orgán pochybil, jestliže žádost stěžovatele zamítl jako zjevně nedůvodnou podle § 16 zákona o azylu, přičemž současně posuzoval důvody pro udělení azylu podle § 13 (sloučení rodiny) a § 14 (humanitární azyl) a výrokem se o nich vyjadřoval. Pokud totiž v řízení o žádosti o udělení azylu vyplyne některá ze skutečností taxativně uvedených v § 16 odst. 1 zákona, pak správní orgán bez dalšího - ale jen ve lhůtě podle odstavce 2 téhož ustanovení - zamítne žádost. Rozhodne tedy konečným způsobem ve věci, aniž by v řízení zjišťoval existenci některého z důvodů pro udělení azylu podle § 12 zákona. Pro rozhodování o udělení azylu z některého z důvodů předvídaných v ustanoveních § 13 a § 14 zákona je však určující závěr o neexistenci důvodů pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu. Protože tento důvod při zamítnutí žádosti podle § 16 zákona zjišťován není, dostává se výrok správního orgánu o zamítnutí žádosti o udělení azylu podle § 16 zákona do logického rozporu s výrokem o neudělení azylu podle § 13 a § 14 zákona“. Z citované judikatury je nutno dovodit, že pokud ministerstvo rozhodlo o zamítnutí žádosti stěžovatelky o udělení azylu jako zjevně nedůvodné podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. k) zákona o azylu, nemohlo současně rozhodnout o udělení či neudělení humanitárního azylu podle ustanovení § 14 zákona o azylu. Také z tohoto důvodu se nemohl krajský soud zabývat humanitárním azylem.

Ustálená a vnitřně jednotná judikatura Nejvyššího správního soudu 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 stěžovatelky.

Nejvyšší správní soud proto shledal kasační stížnost stěžovatelky nepřijatelnou a z tohoto důvodu ji 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 ustanovení § 120 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.

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

V Brně dne 21. prosince 2006

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu

