

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D., JUDr. Jakuba Camrdu Ph.D., JUDr. Marie Turkové a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobkyně: **K. I.**, zastoupené Mgr. Evou Kantoříkovou, advokátkou se sídlem v Brně, Mezírka 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 4. 2008, č. j. 64 Az 40/2007 - 22,

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 o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 4. 2007, č. j. OAM-1-283/VL-07-18-2007. Žalovaný výše uvedeným rozhodnutím zamítl žádost stěžovatelky o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou dle ustanovení § 16 odst. 1 písm. g) zákona č. 325/1999 Sb. o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb. o Policii ČR ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“).

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 stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle tohoto ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná.

Nejvyšší správní soud poskytuje ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.). Zatímco úkolem krajských soudů je projednat a rozhodnout každý případ, Nejvyšší správní soud zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování soudů ve správním soudnictví (§ 12 odst. 1 s. ř. s.). K plnění jeho sjednocující role svěřuje zákon Nejvyššímu správnímu soudu různé procesní nástroje, na prvním místě

nepochybně rozhodování o kasační stížnosti (§ 12 odst. 1 ve spojení s § 102 s. ř. s.). Ve věcech azylu v nové úpravě institutu nepřijatelnosti (§ 104a s. ř. s.) je 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 toliko přijatelných kasačních stížností se ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob i 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 již jednou rozhodnutého ve všech stupních soudní soustavy, vede ve svém důsledku k popření jednotlivé materiální spravedlnosti: ne všechny věci jsou stejně problematické, ne všechny věci vyžadují stejnou pozornost. Opětovné projednávání každé věci znovu na všech stupních tak může ve svém důsledku popřít samotnou spravedlnost systémem vytvářenou. Věci objektivně odlišné, s odlišným významem a důležitostmi, 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 stěžovatele již jednou poskytnuta individuálním projednáním její věci na úrovni krajského soudu, a to v plné jurisdikci. Další procesní postup v rámci správního soudnictví nezvyšuje automaticky míru právní ochrany.

Institut přijatelnosti kasační stížnosti je snahou o rovnováhu mezi dvěma zájmy: 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 k tomu opakovaně uvedl Ústavní soud (viz např. náleze ze dne 13. 11. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 15/01, Sbírka náleží a usnesení, sv. 24, str. 222 - 223; obdobně též náleze ze dne 6. 11. 2003, sp. zn. III. ÚS 150/03, Sbírka náleží 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 efektivy 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.“

V daném případě krajský soud žalobu stěžovatelky zamítl jako nedůvodnou, když dospěl ke stejnému závěru jako žalovaný, že stěžovatelka podmínky pro udělení mezinárodní ochrany nesplňuje. Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatňuje kasační důvody ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Uvádí, že žalovaný dospěl k závěru, že skutečnosti jí sdělené posoudil jako nevěrohodné a současně konstatoval, že podala žádost o udělení mezinárodní ochrany s cílem legalizovat svůj pobyt v ČR a vyhnout se problémům se splácením manka. Tento závěr je dle stěžovatelky nesprávný a nemá oporu ve spise. Stěžovatelka opakovaně uvádí, že byla zaměstnavatelem neprávem obviněna z toho, že zavinila manko a zaměstnavatel požadoval vzniklé manko uhradit. Začal jí vyhrožovat fyzickou likvidací. Proto stěžovatelka z obav o bezpečí své a své rodiny vycestovala a požádala o udělení mezinárodní ochrany. Závěr o nevěrohodnosti podané výpovědi žalovaný řádně neodůvodnil. Ze zpráv o zemi původu vyplývá, že situace na Ukrajině je v oblasti vymahatelnosti práva obecně velmi špatná. Stát není schopen zajistit svým občanům ochranu před útoky zločineckých skupin. Proto se stěžovatelka v zemi původu necítí bezpečně. Má skutečně obavy z pronásledování od soukromých osob a nikoli státních orgánů. Státní orgány jí však nejsou schopny zajistit ochranu. Žalovaný nezjistil řádně skutkový stav věci a nezabýval se obecnou situací na Ukrajině. Stěžovatelka taktéž namítá, že žalovaný nesprávně posoudil naplnění podmínek pro udělení doplňkové ochrany dle § 14a zákona o azylu. Navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení.

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 ode dne 13. 10. 2005.

V moderním právním státě je odmítána možnost neomezené volné úvahy. Při aplikaci § 104a zákona o azylu je nezbytné ujasnit si obsah tohoto ustanovení z hlediska možností, které se správnímu orgánu nabízejí. Neurčitý právní pojem, zde představovaný „přesahem vlastních zájmů stěžovatele“ nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy, nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat; jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce vytváří prostor soudu, aby zhodnotil, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého právního pojmu, či nikoli. Při interpretaci neurčitého právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda posuzovanou věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit.

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 řešení 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. 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.

Přijatelnost kasační stížnosti je třeba odlišovat od přípustnosti kasační stížnosti na straně jedné a důvodnosti na straně druhé. Přípustnost (či tedy spíše absence některého z důvodů nepřipustnosti) 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 nepřipustnosti (§ 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 kasační stížnost splňuje zákonné podmínky procesní přípustnosti, pak je způsobem naznačeným výše zkoumán přesah vlastních zájmů stěžovatele, tedy její přijatelnost. Přichází-li stěžovatel s námitkami, o nichž se Nejvyšší správní soud vyslovil již dříve a své rozhodnutí zveřejnil, není nutné ani efektivní, aby v obdobné věci znovu jednal a rozhodoval, když výsledkem by nepochybně byl stejný závěr. Je-li kasační stížnost přípustná i přijatelná, Nejvyšší správní soud posoudí její důvodnost. Je v zájmu stěžovatele v řízení o kasační stížnosti ve věcech azylu nejenom splnit podmínky přípustnosti kasační stížnosti, ale taktéž tvrdit některý z důvodů kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 s. ř. s., a uvést, 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. K tomu však v daném případě nedošlo, a proto má Nejvyšší správní soud za to, že důvod k tomu, aby kasační stížnost považoval za přijatelnou, zde chybí. Obdobně již Nejvyšší správní soud rozhodoval např. ve věcech sp. zn. 3 Azs 23/2006, 3 Azs 128/2006, 1 Azs 13/2006 (publ. www.nssoud.cz).

Pokud jde o námitku, dle které žalovaný nesprávně hodnotil výpověď stěžovatelky jako nevěrohodnou, tato nebyla v průběhu soudního řízení zmíněna a tvoří z tohoto pohledu novum. Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Navíc z rozhodnutí žalovaného nevyplývá, že by výpověď stěžovatelky označil za nevěrohodnou. Žádost o udělení mezinárodní ochrany zamítl jako zjevně nedůvodnou z toho důvodu, že stěžovatelka neuváděla skutečnosti svědčící o tom, že by mohla být pronásledována z důvodů azylově významných.

Otázku vyhrožování ze strany soukromých osob řešil Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku ze dne 10. 3. 2004, č. j. 3 Azs 22/2004 – 48, www.nssoud.cz, nebo v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 4 Azs 25/2003 – 80, www.nssoud.cz, či v rozsudku ze dne 26. 10. 2005, č. j. 5 Azs 129/2005 – 51, www.nssoud.cz, nebo rozsudku ze dne 26. října 2005 č. j. 3 Azs 256/2005 – 51, www.nssoud.cz. Stěžovatelkou tvrzené problémy se zaměstnavatelem nelze považovat za pronásledování ve smyslu zákona o azylu.

Námítka stěžovatelky týkající se nedostatečného zjištění skutkového stavu bez upřesnění konkrétních pochybení správního orgánu byly již předmětem množství rozhodnutí zdejšího soudu, z poslední doby lze namátkou uvést například rozsudek ze dne 13. 4. 2004, č. j. 3 Azs 18/2004 – 37 nebo na rozsudek ze dne 26. 7. 2005, č. j. 5 Azs 22/2005 – 54 (přístupno na www.nssoud.cz), dle kterého kritiku správního rozhodnutí nelze založit pouze na tvrzení, nejsou-li doplněna odkazem na konkrétní tvrzená pochybení, neboť taková tvrzení jsou soudně nepřezkoumatelná. Kasační soud vyslovil názor, že pokud stěžovatel 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 stěžovatel v kasační stížnosti úspěšně namítat, že správní orgán či soud v předcházejícím řízení nezjistily důsledně skutečný stav věcí, pokud sám neuvádí skutečnosti či důkazy, které pro takové tvrzení svědčí.

Pokud stěžovatelka žalovanému vytýká, že se nezabýval obecnou situací na Ukrajině, je Nejvyšší správní soud nucen konstatovat, že obecná situace se stavem dodržování lidských práv, stejně tak jako stěžovatelkou tvrzená nedostatečná vymahatelnost práva a účinnost justičního systému, nemohou být důvodem pro udělení mezinárodní ochrany. Jak již tento soud mnohokrát zdůraznil, právně významnou pro zjištění naplnění zákonných podmínek pro udělení se jeví vždy konkrétní situace stěžovatelky, nikoli obecná situace v zemi původu.

Pokud se stěžovatelka domáhá udělení tzv. doplňkové ochrany, zdejší soud uvádí, že jejím smyslem a účelem je poskytnout subsidiární ochranu a možnost legálního pobytu na území České republiky těm žadatelům o mezinárodní ochranu, kterým nebyl udělen azyl, ale u nichž by bylo z důvodů taxativně uvedených v § 14a zákona o azylu (vycházejících zejména, avšak nikoli bezvýjimečně, z hledisek humanity založených na objektivních hrozbách) neúnosné, nepřiměřené či jinak nežádoucí požadovat jejich vycestování. Jakkoli se tedy aplikace institutu doplňkové ochrany vztahuje k objektivním hrozbám po případném návratu žadatele do země původu, tedy k částečně jiným skutečnostem nastávajícím v odlišném čase než v případě aplikace institutu azylu, jsou i při rozhodování o udělení či neudělení doplňkové ochrany do značné míry určující tvrzení samotného žadatele, z nichž je třeba vycházet (srovnej usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2008, č. j. 9 Azs 5/2008 – 98, www.nssoud.cz). V daném případě stěžovatelka v průběhu správního a soudního řízení neuváděla žádný relevantní důvod. Popisovala pouze problémy se zaměstnavatelem spojené s vymáháním manka, jež by jí mohly po návratu do vlasti hrozit. Tyto však nejsou pro naplnění podmínek pro udělení doplňkové ochrany relevantní. Nejvyšší správní soud odkazuje v této souvislosti na své rozhodnutí ze dne 27. 11. 2003, sp. zn. 4 Azs 26/2003, kde konstatoval: „*Obava z toho, že věřitelé budou po žadateli o azyl vymáhat své pohledávky, není azylově relevantním důvodem (§ 12 zákona o azylu), ani důvodem pro vyslovení překážky vycestování podle § 91 tohoto zákona*“.

Stěžovatelka požádala o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti; o této žádosti Nejvyšší správní soud nerozhodoval, neboť ustanovení § 32 odst. 5 zákona o azylu,

ve znění účinném od 13. 10. 2005, spojuje odkladný účinek přímo s podáním kasační stížnosti.

Ustálená a vnitřně jednotná judikatura Nejvyššího správního soudu poskytuje dostatečnou odpověď na námitky podané 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. Shledal ji proto ve smyslu § 104a s. ř. s. nepřijatelnou a odmítl ji.

O návrhu, aby kasační stížnosti byl přiznán odkladný účinek podle ustanovení § 107 s. ř. s., Nejvyšší správní soud nerozhodl, neboť se jedná o věc, která byla vyřízena v souladu s ustanovením § 56 odst. 2 ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. přednostně a jednak by to bylo nadbytečné, když samo podání kasační stížnosti má podle ustanovení § 32 odst. 5 zákona o azylu odkladný účinek.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s.; žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

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

V Brně dne 25. září 2008

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu