

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 žalobců: **a) I. M., b) L. O. I., c) V. I.**, všichni zastoupeni JUDr. Alžbětou Prchalovou, advokátkou se sídlem Dřevařská 25, Brno, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 2. 2008, č. j. OAM-82/VL-07-08-2008, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 8. 2008, č. j. 56 Az 35/2008 – 27,

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 žalobci (dále jen „stěžovatelé“) domáhají zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta žaloba stěžovatelů proti rozhodnutí žalovaného č. j. OAM-82/VL-07-08-2008 ze dne 27. 2. 2008. Žalovaný výše uvedeným rozhodnutím neudělil stěžovatelům mezinárodní ochranu dle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b 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“).

V kasační stížnosti stěžovatelé namítají, že žalovaný nedostatečně zhodnotil situaci stěžovatelů. Stěžovatel konstatuje, že nebyl pronásledován takovým způsobem, jak to vyžaduje § 12 zákona o azylu, ale nemohl se obrátit na jakoukoliv instituci s žádostí o pomoc díky provázanosti těchto institucí s mafií na území Ukrajiny. Má zato, že zákon o azylu by měl chránit občany států, kde není možné se domáhat svých práv cestou policie, soudů a jiných státních institucí. Takovou zemí je dle hodnocení MZV USA i Ukrajina.

Na základě důvodné obavy o svůj život, který by stěžovatel, v případě, že by zůstal na Ukrajině, ohrozil, (má odůvodněný strach z pronásledování ze strany souseda), má za to, že splňuje podmínky pro udělení azylu dle § 14 zákona o azylu. Děti, které se stěžovateli narodily na území ČR jsou bez státní příslušnosti a jejich pobyt nelze

legalizovat jinak než udělením azylu. Děti jsou v ČR doma, chodí zde do školky. Přemístění dětí by bylo v příkrém rozporu s mezinárodními úmluvami, kterými je ČR vázána. O azyl stěžovatel požádal, neboť úřady se nechtějí situací dětí zabývat a odmítají veškeré žádosti stěžovatele o vydání pobytových víz. Stěžovatel navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení. Současně požaduje přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy přípustná.

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 svěruje 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 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 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 nálezů a usnesení, sv. 24, str. 222 - 223; obdobně též náleze 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 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.“

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 určitého 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 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 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 popsaných 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. 3 Azs 23/2006, 3 Azs 128/2006, 1 Azs 13/2006 (publ. www.nssoud.cz)

V kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že nebyl pronásledován takovým způsobem, jak to vyžaduje § 12 zákona o azylu, ale nemohl se obrátit na jakoukoliv instituci s žádostí o pomoc díky provázanosti těchto institucí s mafií na území Ukrajiny. Stěžovatel namítá, že zákon o azylu by měl chránit občany států, kde není možné se domáhat svých práv cestou policie, soudů a jiných státních institucí.

S takto obecně formulovaným názorem stěžovatele nelze souhlasit. Jak už tento soud mnohokrát zdůraznil a judikoval, 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. 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. Stěžovatel nikterak neprokázal spojitost mezi tvrzenými obavami před pronásledováním ze strany neznámých osob, členů kriminálních struktur, kteří se chtěli stěžovateli pomstít za zadržení jednoho z nich a azylově relevantními důvody taxativně stanovenými v § 12 písm. b) zákona o azylu (tj. s rasou, pohlavím, náboženstvím, národností, příslušností k určité sociální skupině nebo zastáváním určitých politických názorů) na straně druhé. Za těchto okolností nelze azyl udělit (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2007, č. j. 6 Azs 80/2006 - 64, www.nssoud.cz; rozsudek ze dne 21. 7. 2005, č. j. 3 Azs 303/2004 - 79, www.nssoud.cz; či rozsudek ze dne 16. 2. 2005, č. j. 2 Azs 16/2005 - 72, www.nssoud.cz).

Navíc v žalobě a v kasační stížnosti stěžovatel oproti svému tvrzení ve správním řízení o svých obavách před pronásledováním ze strany neznámých osob, členů kriminálních struktur, kteří se mu chtěli pomstít za zadržení jednoho z nich (jednalo se, podle něj, o členy narkomafie, jejíhož jednoho člena - drogového dealera v době výkonu vojenské služby v roce 1995 zadržel a předal policii), začal tvrdit, že má odůvodněný strach z pronásledování ze strany souseda ve státě, jehož občanství má, aniž by jakkoliv své tvrzení konkretizoval. Na tvrzení stěžovatele učiněné ve správním řízení a popsané shora reagoval žalovaný správní orgán v přezkoumávaném rozhodnutí tak, že stěžovatel tvrzenou situaci v zemi původu nijak neřešil, neobrátil se s žádostí o pomoc na kompetentní orgány země původu a nedal jim tedy možnost sjednat nápravu. S tímto jeho závěrem souhlasil krajský soud a souhlasí s ním i Nejvyšší správní soud, který navíc poukazuje na nevěrohodnost tvrzení stěžovatele, kterou vyvozuje z rozdílného tvrzení stěžovatele ve správním a soudním řízení.

Pokud jde o stěžovatelovo tvrzení, že přemístění dětí - stěžovatelů b), c) - které se narodily na území ČR a jsou bez státní příslušnosti (jejichž pobyt nelze, podle něj, legalizovat jinak než udělením azylu), by bylo v příkrém rozporu s mezinárodními úmluvami, kterými je ČR vázána, pak toto tvrzení by bylo možno podřadit pod ustanovení o doplňkové ochraně, tedy pod ustanovení § 14a odst. 1 a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Na tyto jeho námitky podrobně reagoval žalovaný v přezkoumávaném rozhodnutí i krajský soud v napadeném rozsudku. Nejvyšší správní soud v jejich rozhodnutích neshledal pochybení. Vrácení nebo vypovězení cizince ze země, v níž žijí jeho blízcí příbuzní, může znamenat narušení jeho práva na respektování rodinného života a zakládat porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 uveřejněné pod č. 209/1992 Sb. (jemuž koresponduje čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). O takový případ však v této věci nejde. Posledně citovaný článek Úmluvy však garantuje pouze výkon práva na respektování „existujícího“ rodinného života a nezahrnuje právo zvolit si jeho geografický rozměr. Právo azylu nelze považovat za právo nárokové; ani Listina základních práv a svobod, ani mezinárodní smlouvy o lidských právech, jimiž je Česká republika vázána, nezaručují, že právo azylu musí být žádajícímu cizinci poskytnuto (viz nálezy Ústavního soudu č. j. IV. ÚS 553/06 ze dne 30. 1. 2007). Neudělením azylu stěžovatelům nebylo narušeno jejich právo na

respektování jejich existujícího rodinného života Toto jejich právo nebylo narušeno ani neudělením doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 zákona o azylu, protože pro její udělení nebyly splněny podmínky stanovené v § 14a odst. 1 a odst. 2 písm. d) zákona o azylu.

Pokud jde o posouzení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu, Nejvyšší správní soud odkazuje na svou bohatou prejudikaturu (srov. např. rozsudek ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 47/2003 - 48; rozsudek ze dne 11. 3. 2004, č. j. 2 Azs 8/2004 - 55, oba dostupné na www.nssoud.cz; či rozsudek ze dne 19. 7. 2004, č. j. 5 Azs 105/2004 - 72, publikovaný pod č. 375/2004 Sb. NSS), ze které vyplývá, že žalovaný má při posuzování důvodů hodných zvláštního zřetele podle § 14 zákona o azylu prostor pro správní uvážení, přičemž meze tohoto uvážení jsou dány zákazem diskriminace a libovůle, vyplývajícím pro orgány veřejné moci z ústavně zakotvených náležitostí demokratického a právního státu. Jedná se tedy o otázku prejudikovanou, přičemž Nejvyšší správní soud neshledal v rozhodnutích krajského soudu ani žalovaného pochybení při posouzení důvodů dle § 14 zákona o azylu, které by mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele.

Ke snaze stěžovatele legalizovat si pobyt na území ČR sobě a svým dětem odkazuje Nejvyšší správní soud na rozsudek ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 47/2003 - 48, dle něhož *poskytnutí azylu je specifickým důvodem pro povolení pobytu na území České republiky a nelze je zaměňovat s jinými legálními formami pobytu cizinců na území republiky tak, jak jsou upraveny zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky* (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). V rozsudku č. j. 5 Azs 18/2008 - 83, ze dne 5. 6. 2008 Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že snahu o legalizaci pobytu vyjádřenou žadatelem ve správním řízení, za situace, kdy žadatel primárně žádal o ochranu před pronásledováním, nelze žadateli vyčítat. Snaha po legalizaci může být důvodem sekundárním. V daném případě však stěžovatel na otázku žalovaného, z jakých důvodů žádá o udělení mezinárodní ochrany, odpověděl, že „požádal o udělení trvalého pobytu pro děti, ale bylo zamítnuto. Pak jsem žádal o prodloužení výjezdního příkazu, dokud se nevyřeší odvolací řízení ohledně pobytu dětí....Dne 26. 1. 2008 končily všechny doklady, výjezdní příkaz a jelikož jsem nechtěl s dětmi v ČR zůstat nelegálně, aby nedostaly zákaz pobytu, musel jsem požádat o azyl. Navíc se nemohu vrátit na Ukrajinu, jelikož jsem tam stále hledán těmi lidmi, se kterými jsem měl problém. ...“ Z výpovědi stěžovatele, za situace, kdy v ČR pobýval již od roku 1997, je tak zřejmé, že primárním důvodem pro podání žádosti byla snaha legalizovat pobyt na území ČR.

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 stěžovatele. Shledal ji proto ve smyslu § 104a s. ř. s. nepřijatelnou a odmítl ji.

O návrhu, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek podle § 107 s. ř. s. Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval. Dospěl totiž k závěru, že o něm není třeba rozhodovat tam, kde je kasační stížnosti přiznán odkladný účinek přímo ze zákona (§ 32 odst. 5 zákona o azylu).

O nákladech řízení rozhodl 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 29. ledna 2009

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu