U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Václava Novotného a soudkyň JUDr. Ludmily Valentové, JUDr. Lenky Matyášové, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Brigity Chrastilové v právní věci žalobce: **F. Y.,** právně zast. Mgr. Bohdanou Novákovou, advokátkou se sídlem Pod Terebkou 12, 140 00, Praha 4 proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, 170 34, Praha 7, o udělení azylu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 12. 2006, sp. zn. 56 Az 248/2006 - 29,

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 kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Stěžovatel se kasační stížností domáhá, aby byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 12. 2006, sp. zn. 56 Az 248/2006 - 29, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 7. 2006, č. j. OAM-599/LE-C06-C09-2006, kterým byla žádost o azyl zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. g) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o azylu).

Po konstatování přípustnosti kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud ve smyslu ustanovení § 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 (ustanovení § 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 (ustanovení § 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 (ustanovení § 12 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 102 s. ř. s.). Ve věcech azylu v nové úpravě institutu nepřijatelnosti (ustanovení § 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 stejné pozornosti. 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 jeho 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. nález ze dne 13. 11. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 15/01, Sbírka nálezů a usnesení, sv. 24, str. 222 - 223; obdobně též 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 efektivity 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.“

Přijatelnost kasační stížnosti spatřuje stěžovatel v tom, že jeho vlastní zájem výrazně přesahuje zodpovězení namítaných otázek:

- přímý účinek namítané judikatury ESLP týkající se jeho postavení,
- povinnost ustanovit tlumočníka žalobci neovládajícímu cizí jazyk vždy, pokud je ze správního spisu zřejmé, že stěžovatel neovládá jazyk český,

- povinnost NSS zajistit konformitu rozhodnutí správního orgánu ve světle závazků z mezinárodního práva, a to i v případech, kdy správní orgány k těmto závazkům z procesních důvodů odmítly přihlédnout,
- rozhodnutí o překážkách vycestování osoby, jejíž návrat do země původu by byl spojen s vážným zásahem do jeho osobní integrity,
- míry závaznosti ústavního a mezinárodního práva ES pro rozhodování správního orgánu a soudu ve věci azylu,
- míry ohrožení života nutné pro dosažení stupně pronásledování ve smyslu článku 1 a Ženevské úmluvy,
- povinnosti NSS přednostně aplikovat mezinárodní závazky a to závazky respektovat právo na život a právo nebýt vystaven nelidskému a ponižujícímu zacházení.

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 ustanovení § 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 jedině 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. 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 (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.), řádné zastoupení (ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s.), absence dalších zákonných důvodů

nepřípustnosti (ustanovení § 104 s. ř. s.) apod. Důvodnost kasační stížnosti na straně druhé je otázkou věcného posouzení kasačních důvodů stěžovatelem uváděných (ustanovení § 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. V daném případě však míra obecnosti s jakou byla kasační stížnosti podána, aniž by byla upřesněna konkrétní pochybení žalovaného či soudu, nesvědčí pro to, aby kasační stížnost mohla být považována za přijatelnou. Je v zájmu stěžovatele v řízení o kasační stížnosti ve věcech azylu nejenom splnit podmínky přípustnosti kasační stížnosti a tvrdit některý z důvodů kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s., ale také 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. Stěžovatel sám souhlasí, že neuvedl žádnou skutečnost, která by nasvědčovala tomu, že mu na území státu hrozí nelidské zacházení. Obecná námitka špatného zacházení, nijak nekonkretizovaná ani neupřesněná ani skutečnost, že má stěžovatel plně rozvinut soukromý a rodinný život v České republice, není důvodem k udělení azylu ani nebrání jeho vycestování na Ukrajinu.

Nad rámec důvodů, které vedou k závěru o zamítnutí kasační stížnosti, považuje soud za potřebné uvést, že ustanovení Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod na která stěžovatel odkazuje, se na poskytnutí azylu v daném případě přímo nevztahují. Dle čl. 8 Úmluvy každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života a státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti (...) v zájmu ochrany práv a svobod jiných.

Především je svrchovaným právem každého suverénního státu rozhodovat o povolení vstupu a pobytu cizích státních příslušníků na svém území. Poskytnutí azylu je tak zcela specifickým důvodem pro povolení pobytu cizince na území České republiky a nelze je zaměňovat s jinými legálními formami pobytu cizinců, tak, jak jsou upraveny zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Právo pobývat na území cizího státu v žádném případě není možno kvalifikovat jako základní lidské právo. Nepatří tedy do kategorie základních práv a svobod chráněných ústavním pořádkem České republiky (viz rozhodnutí NSS ze dne 20. 1. 2004, sp. zn. 5 Azs 43/2003 - 38).

Nejvyšší správní soud neshledal porušení práva na respektování soukromého života dle čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod z důvodu, že stěžovateli nebyl udělen azyl za podmínek, že v České republice žije řadu let a má tu vážnou známost. Tato skutečnost byla správními orgány respektována a nijak, i když si stěžovatel domnívá o opaku, nebyla narušena, také proto, že se řízení o azylu nedotýká.

K námitce stěžovatele, že celé řízení o žalobě bylo vedeno v jazyce, kterému stěžovatel nerozumí dobře, Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatel byl v řízení řádně poučen, a protože s krajským soudem řádně komunikoval, nebyly pochybnosti o tom, zda

je účastník řízení s ohledem na své jazykové schopnosti schopen adekvátně reagovat na výzvu soudu ke splnění procesních povinností nebo uplatnění procesních práv v českém jazyce.

Jako poslední stížní bod stěžovatel namítá, že splňuje zákonné podmínky pro přiznání překážek vycestování podle ustanovení § 91 zákona č. 325/1999 Sb., kterými se žalovaný ani krajský soud ve svých rozhodnutích vůbec nezabývali. Nejvyšší správní soud v této věci ze správního spisu zjistil, že rozhodnutí žalovaného obsahuje pouze výrok o tom, že se žádost o udělení azylu zamítá jako zjevně nedůvodná podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. g) zákona č. 325/1999 Sb. Výrok o existenci, resp. neexistenci překážek vycestování ve správním rozhodnutí obsažen není a touto otázkou se žalovaný nezabýval ani v odůvodnění svého rozhodnutí. Takový postup je však podle Nejvyššího správního soudu v souladu s dikcí zákona č. 325/1999 Sb. Z jeho ustanovení § 28 totiž vyplývá, že Ministerstvo vnitra v rozhodnutí uvede, zda se na cizince vztahuje překážka vycestování podle ustanovení § 91 téhož zákona tehdy, pokud bude rozhodnuto o neudělení nebo odnětí azylu. V daném případě byla žádost stěžovatele zamítnuta podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. g) cit. zákona jako zjevně nedůvodná, a takové rozhodnutí nelze považovat ani za rozhodnutí o odnětí azylu (neboť stěžovateli nebyl azyl, který by mu mohl být odňat, udělen), avšak ani za rozhodnutí o neudělení azylu. Za rozhodnutí o neudělení azylu totiž lze podle Nejvyššího správního soudu považovat pouze rozhodnutí, kterým Ministerstvo vnitra rozhodne o neudělení azylu pro nesplnění podmínek uvedených v ustanovení § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 cit. zákona po věcném posouzení důvodů tvrzených žadatelem o azyl. V případech, kdy je vydáváno rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné, správní orgán o udělení azylu nerozhoduje, tj. nezabývá se věcně důvody žádosti o azyl tvrzenými žadatelem, a to právě proto, že žadatel o azyl v takovém případě ani neuvádí důvody, které by mohly být po svém ověření podřazeny pod důvod, pro něž lze azyl podle ustanovení § 12 zákona č. 325/1999 Sb. udělit (viz rozhodnutí NSS ze dne 9. 9. 2004, sp. zn. 2 Azs 147/2004 - 41).

K porušení zásady non - refoulement obsažené v čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, a to že žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení, nedošlo.

Nejvyšší správní soud neshledal 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 ustanovení § 104a s. ř. s. nepřijatelnou a odmítl ji.

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

Stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátkou Mgr. Bohdanou Novákovou na základě plné moci ze dne 2. 3. 2007. V takovém případě není nárok na hotové výdaje a odměnu za zastupování dle ustanovení § 35 odst. 8 s. ř. s., v návaznosti na ustanovení § 120 s. ř. s.

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

V Brně dne 14. června 2007

JUDr. Václav Novotný
předseda senátu