U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Novotného a soudců JUDr. Ludmily Valentové, JUDr. Lenky Matyášové, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Brigity Chrastilové v právní věci žalobce: **A. E. A.,** proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, o udělení azylu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti výroku I. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 21.února 2007, č. j. 56 Az 285/2006 – 40,

t a k t o :

I. Kasační stížnost proti výroku I. **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 :

Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného usnesení Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), jehož výrokem I. zamítl krajský soud návrh stěžovatele na ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti stěžovatele proti rozsudku téhož soudu č. j. 56 Az 285/2006 - 21 ze dne 8. 1. 2007. Tímto rozsudkem zamítl krajský soud žalobu stěžovatele proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 8. 2006, č. j. OAM-643/VL-07-11-2006, kterým žalovaný stěžovateli neudělil azyl dle ustanovení § 12, § 13 a § 14 zákona č. 325/1999Sb. o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“). Výrokem II. kasační stížností napadeného usnesení vyzval krajský soud stěžovatele, aby ve lhůtě 15 dnů odstranil nedostatek podání spočívající v tom, že není zastoupen.

Nejvyšší správní soud se musel nejprve zabývat tím, zda je kasační stížnost ve smyslu ustanovení § 104 zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) přípustná. Pouze přípustná kasační stížnost může být soudem projednána věcně.

Pokud jde o výrok I. napadeného usnesení, tak kasační stížnost směřující proti rozhodnutí o zamítnutí návrhu na ustanovení zástupce o advokáta je obecně 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 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 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 stěžovatelce 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. 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.“

Dne 5. 2. 2007 byla stěžovateli doručena výzva soudu k předložení řádně vyplněného potvrzení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech a ke sdělení, jakým způsobem a v jaké výši stěžovatel platí nájem ubytovateli a jak si opatřuje finanční prostředky na výživu a ošacení. Byl také vyzván, aby tato svá skutková tvrzení doložil listinnými důkazy. Současně byl stěžovatel poučen o tom, že nebude-li ve stanovené lhůtě výše uvedené splněno, bude jeho návrh na ustanovení právního zástupce zamítnut. Stěžovatel zaslal soudu zpět vyplněný formulář, kde uvedl, že žádné příjmy ani majetek nemá, za ubytování neplatí, na stravu mu přispívají přátelé a obnošené oblečení dostává zdarma. Listinné důkazy na podporu svých tvrzení nedoložil. Krajský soud výrokem I. napadeného usnesení návrh stěžovatele na ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti zamítl, neboť stěžovatel neprokázal, že jsou u něj splněny předpoklady pro to, aby byl osvobozen od soudních poplatků, když stěžovatel svá tvrzení v soudu doručeném formuláři o osobních, majetkových a výdělkových poměrech, ohledně ubytování, získávání stravy a oděvů stěžovatel neprokázal žádnými listinnými důkazy a nesplnil tak jednu z podmínek pro ustanovení právního zástupce.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že s usnesením krajského soudu nesouhlasí, protože v zaslaném formuláři ze dne 19. 2. 2007 soudu podrobně popsal svou finanční a majetkovou situaci. Soud zamítnutí návrhu stěžovatele odůvodnil skutečností, že stěžovatel dostatečně neprokázal listinnými důkazy, jakým způsobem získává stravu a ošacení a jak si zajistil ubytování. Stěžovatel má za to, že i bez prokázání těchto skutečností splňuje předpoklady pro osvobození od soudních poplatků. Jeho postavení je regulováno zákonem o mezinárodní ochraně, který upravuje způsob zajištění jejich ubytování, přičemž stěžovatel současně prohlásil, že žádný příjem, movitý ani nemovitý majetek nemá. Stěžovatel je přesvědčen o tom, že za účelem prokázání splnění podmínek pro osvobození od soudních poplatků není povinen prokazovat listinnými důkazy, jakým způsobem a od koho získává např. obnošené oblečení.

Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil.

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 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 (§ 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.

Při hodnocení kritérií přijatelnosti je východiskem Nejvyššího správního soudu především zjištění, zda dosavadní judikatura dostatečně a jednotně odpovídá na soubor otázek přednesený v kasační stížnosti.

K námitce stěžovatele, že unesl důkazní břemeno ve vztahu k osvobození od soudních poplatků a ustanovení advokáta pro řízení o kasační stížnosti odkazuje Nejvyšší správní soud na ustálenou judikaturu (např. rozsudek č. j. 1 Azs 185/2005 - 76 ze dne 28. června 2006), kde konstatoval, že pro o závěr, zda jsou u účastníka dány podmínky pro osvobození od soudních poplatků, jsou významná hlediska uvedená v § 36 odst. 3 s. ř. s. (dle tohoto ustanovení účastník, který doloží, že nemá dostatečné prostředky, může být na vlastní žádost usnesením předsedy senátu osvobozen od soudních poplatků; dospěje-li však soud k závěru, že návrh zjevně nemůže být úspěšný, takovou žádost zamítne). Naopak je nepodstatné, zda jde o řízení, které je od soudních poplatků osvobozeno (§ 11 odst. 1 zákona ČNR č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích), nebo zda je od těchto poplatků účastník osvobozen ze zákona (§ 11 odst. 2 uvedeného zákona). Z výše citovaných ustanovení vyplývá, že povinnost doložit nedostatek prostředků je jednoznačně na navrhovateli a soud zde nepostupuje z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s tvrzením stěžovatele, že bez předložení listinných důkazů ohledně zajištění ubytování, stravy a ošacení, splňuje předpoklady pro osvobození od soudních poplatků, když jeho postavení je regulováno zákonem o mezinárodní ochraně, který upravuje způsob zajištění jejich ubytování, přičemž stěžovatel současně prohlásil, že žádný příjem, movitý ani nemovitý majetek nemá. Ustanovení § 36 odst. 3 s. ř. s. upravuje tzv. individuální osvobození od soudních poplatků, přičemž citované ustanovení nerozlišuje osobu navrhovatele a nestanoví taktéž zvláštní podmínky pro žadatele o azyl. Jak již tento soud judikoval v rozsudku č. j. 7 As 40/2004 - 97 ze dne 12. 1. 2005, individuální osvobození od soudních poplatků je procesní institut, jehož účelem je ochrana účastníka, který se nachází v tíživých poměrech. Podle § 36 odst. 3 s. ř. s. účastník, který doloží, že nemá dostatečné prostředky, může být na vlastní žádost usnesením předsedy senátu osvobozen od soudních poplatků. Účastník může být osvobozen od soudních poplatků při splnění těchto tří předpokladů: a) podání žádosti o osvobození od soudních poplatků, b) podaný návrh (na zahájení řízení) není zjevně neúspěšný, c) doložení nedostatku prostředků. Pokud jde o předpoklad c), musí účastník nejen uvést, v čem spatřuje svůj nedostatek prostředků, který jej vede k tomu, že nemůže soudní poplatek uhradit, ale toto své tvrzení řádně doložit.

V daném případě navíc stěžovatel pobýval na území ČR mimo azylová zařízení, z čehož vyplývá povinnost hradit si náklady spojené s pobytem na území ČR z vlastních prostředků, s výjimkou zdravotní péče (§ 43 odst. 1 zákona o azylu) a krajský soud tak byl oprávněn stěžovatele vyzvat k prokázání, jakým způsobem a od koho získává prostředky na ubytování, stravu a oblečení (obdobně rozsudek č. j. 1 Azs 176/2005 - 05 ze dne 21. 9. 2006). Výzva krajského soudu není taktéž v rozporu se závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku č. j. 3 Azs 35/2006 – 104 ze dne 26. 7. 2006, dle kterého, „negativní skutečnosti nemohou být dokazovány, a ten, kdo tyto tvrdí, je od důkazního břemene osvobozen.“ Nic nebránilo stěžovateli své tvrzení o tom, že za ubytování neplatí, doložit např. čestným prohlášením osoby, u níž je ubytován. Totéž mohl stěžovatel učinit ve vztahu k tvrzeným příspěvkům ze strany svých přátel. Svému důkaznímu břemeni, které krajský soud ve výzvě řádně specifikoval, stěžovatel nedostál. Za této situace krajský soud nemohl jeho žádosti o ustanovení zástupce vyhovět, neboť nesplnil jeden z předpokladů rozhodných pro posouzení této žádosti, nedoložil totiž, že nemá dostatečné prostředky.

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 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 (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 28. června 2007

JUDr. Václav Novotný
předseda senátu