

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 **M. B.**, zastoupené JUDr. Tomášem Hrdličkou, advokátem se sídlem v Brně, Rybkova 1, za účasti **Ministerstva vnitra**, se sídlem v Praze 7, Nad Štolou 3, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 8. 6. 2006, č. j. 28 Az 96/2005 - 53,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Zástupci stěžovatelky JUDr. Tomáši Hrdličkovi **se nepřiznává** odměna za zastupování.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 8. 6. 2006, č. j. 28 Az 96/2005 - 53 byla zamítnuta žaloba stěžovatelky proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 6. 10. 2005 č. j. OAM-513/VL-10-K01-2005, kterým nebyl stěžovatelce podle ustanovení § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“) udělen azyl a současně rozhodnuto tak, že se na stěžovatelku nevztahuje překážka vycestování podle ustanovení § 91 zákona o azylu. Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se stěžovatelka domáhala zrušení tohoto rozsudku a vrácení věci k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud, po konstatování přípustnosti kasační stížnosti, ve smyslu ustanovení § 104a s. ř. s. posuzoval, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. 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 efektivitě 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 nepřijatelnosti, 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 nepřijatelnosti (§ 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. Zájmem stěžovatele je však rovněž, aby uvedl, 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.

Stěžovatelka důvody pro podání kasační stížnosti podřadila pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a namítala, že si správní orgán při posuzování její žádosti ohledně možného udělení humanitárního azylu neobstaral potřebné podklady a v rozporu s ustanovením § 47 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, dále neuvedl, jaké skutečnosti byly podkladem rozhodnutí a jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů. Správní orgán si proto nemohl udělat objektivní představu o tom, že její syn, i přes svou zletilost, je z důvodu svého zdravotního a psychického stavu na ni zcela odkázán a pro svou sexuální orientaci nemá šanci v ukrajinské společnosti přežít. Krajský soud proto měl pro tyto vady řízení před správním orgánem napadené správní rozhodnutí zrušit. Rozsudek krajského soudu pak trpí i nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů ve vztahu k výroku o neexistenci překážky vycestování ve smyslu ustanovení § 91 zákona o azylu.

K problematice humanitárního azylu se již vyjádřil Ústavní soud, např. v usnesení ze dne 11. 11. 2002, sp. zn. IV. ÚS 532/02, v němž uvedl, že „Na udělení azylu z humanitárního důvodu podle § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), není právní nárok a správní uvážení ohledně posouzení případu hodného zvláštního zřetele se z přezkumné činnosti Ústavního soudu vymyká“.

Také Nejvyšší správní soud v celé řadě svých rozhodnutí uvedl další aspekty k posuzování zákonných podmínek pro udělení humanitárního azylu a možností přezkumné činnosti správních soudů. Opakovaně judikoval (např. rozsudek ze dne 26. 7. 2006, sp. zn. 7 Azs 81/2006), že „Nejvyšší správní soud vychází při svém rozhodování z toho, že poskytnutí azylu je zcela specifickým důvodem pobytu cizinců na území České republiky a nelze je zaměňovat s jinými legálními formami pobytu cizinců na území České republiky, tak jak jsou upraveny např. v zákoně č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Azyl je výjimečný institut konstruovaný za účelem poskytnutí ochrany tomu, kdo z důvodů v zákoně stanovených pocítuje oprávněnou obavu z pronásledování ve státě, jehož je občanem. Azyl jako právní institut není (a nikdy nebyl) univerzálním nástrojem pro poskytnutí ochrany před bezprávním, postihujícím jednotlivce nebo celé skupiny obyvatel (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2004, sp. zn. IV. ÚS 12/04). 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 proto 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“. Rovněž v rozsudku ze dne 22. 1. 2004 č. j. 5 Azs 47/2003 - 48 uvedl, že „Azyl z humanitárních důvodů lze udělit pouze v případě hodném zvláštního zřetele. Není na něj právní nárok a posouzení důvodů žadatele je otázkou uvážení správního orgánu. V otázkách přezkumu správního rozhodnutí, které je ovládáno zásadami správního uvážení, zákon vytváří kritéria, podle nichž a v jejichž rámci se může uskutečnit volba, včetně výběru a zjišťování těch skutečností konkrétního případu, které nejsou správní normou předpokládány, ale uvážením správního orgánu jsou uznány za potřebné pro volbu jeho rozhodnutí. Samotné správní rozhodnutí podléhá přezkumu soudu

pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem. Za splnění těchto předpokladů není soud oprávněn z těchto skutečností dovozovat jiné nebo přímo opačné závěry“. Dále také v rozsudku ze dne 11. 3. 2004, č. j. 2 Azs 8/2004 - 55 zdůraznil, že „Smysl institutu humanitárního azylu podle § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, spočívá v tom, aby rozhodující správní orgán měl možnost azyl poskytnout i v situacích, na něž sice nedopadá žádná z kautel předpokládaných taxativními výčty ustanovení § 12 a § 13 zákona o azylu, ale v nichž by bylo přesto „nehumánní“ azyl neposkytnout. Správní orgán díky tomu může zareagovat nejen na případy, jež byly předvídatelné v době přijímání zákona o azylu jako obvyklé důvody udělování humanitárního azylu (např. u osob zvláště těžce postižených či nemocných, u osob přicházejících z oblastí postižených humanitární katastrofou, ať už způsobenou lidskými či přírodními faktory), ale i na situace, jež předvídané či předvídatelné nebyly. Míra volnosti této jeho reakce je pak omezena pouze zákazem libovůle, vyplývajícím pro orgány veřejné moci z ústavně zakotvených náležitostí demokratického a právního státu“. Nelze nezmínit ani rozsudek ze dne 19. 7. 2004 č. j. 5 Azs 105/2004 - 72, podle něhož „Ustanovení § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, je kombinací neurčitého právního pojmu a správního uvážení, kdy neurčitým právním pojmem je „případ zvláštního zřetele hodný“ a vlastní rozhodnutí správního orgánu, vyjádřené slovy „lze udělit humanitární azyl,“ představuje správní uvážení“.

Pokud tedy s ohledem na výše citovanou judikaturu dospělo ministerstvo k závěru, že institut azylu je specifickým prostředkem mezinárodní ochrany, kterým nelze nahrazovat ostatní pobytové tituly, jež nabízí právě zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a že zvláštního zřetele hodný důvod pro udělení humanitárního azylu nelze spatřovat v namítané potřebě stálého dohledu stěžovatelky nad svým zletilým synem, který chce zůstat v České republice, pak nejde o postup, který by byl v rozporu se zákonem. Krajský soud měl podklady pro své rozhodování a výstižným způsobem v odůvodnění napadeného rozsudku zdůraznil, s odkazem na rozsudek ze dne 8. 6. 2006 č. j. 28 Az 95/2005 - 72, kterým byla zamítnuta žaloba téměř jednatřicetiletého syna stěžovatelky M., že správní orgán řádně zjistil a posoudil jak osobní situaci stěžovatelky, tak i zdravotní stav jejího syna. Krajskému soudu proto nelze vytýkat, pokud též dovodil, že stěžovatelkou namítaná potřeba stálého dohledu nad svým zletilým synem, není zvláštního zřetele hodným důvodem pro udělení humanitárního azylu a že uvážení správního orgánu o této potřebě, není ani výrazem libovůle správního orgánu. Stěžovatelka se mylí i v tom, že rozsudek krajského soudu trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů ve vztahu k výroku o neexistenci překážky vycestování ve smyslu ustanovení § 91 zákona o azylu. Krajský soud zdůraznil, že sama stěžovatelka neuvedla žádnou skutečnost svědčící o tom, že by státní orgány Ukrajiny usilovaly o její život, osobní svobodu či bezpečnost. Naopak, podle názoru krajského soudu stěžovatelka neměla žádné problémy v zemi původu ani poté, co neuspěla s žádostí o mezinárodní ochranu ve Francii a Velké Británii. Nelze proto očekávat, že by k namítaným problémům došlo v době, kdy se již změnila společenská a politická situace na Ukrajině ve srovnání s koncem roku 2004.

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.

Proto Nejvyšší správní soud 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 § 120 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.

Stěžovatelce byl pro řízení o kasační stížnosti ustanoven zástupcem advokát a podle § 35 odst. 8 s. ř. s. platí v takovém případě odměnu advokáta včetně hotových výdajů stát. Zástupci stěžovatelky však odměna za zastupování nebyla přiznána, protože v řízení o kasační stížnosti neučinil a nevykázal žádný úkon právní služby, který by podléhal režimu vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

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

V Brně dne 14. prosince 2006

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu