

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 Camrdy, Ph.D., JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **O. K.**, zast. Mgr. Janem Lipavským, advokátem se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 2. 2. 2009, č. j. 52 Az 5/2008 – 24,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odměna advokáta Mgr. Jana Lipavského, se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové **se určuje** částkou 5712 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d ň ě n í :

Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora označeného usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta žaloba stěžovatelky proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 10. 2008, č. j. OAM-643/VL07-19-2008. Žalovaný výše uvedeným rozhodnutím rozhodl, že žádost o udělení mezinárodní ochrany stěžovatelky je nepřípustná dle §10a písm. e) 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“) a současně řízení o udělení mezinárodní ochrany zastavil dle § 25 písm. i) zákona o azylu.

V kasační stížnosti stěžovatelka namítá nesprávné právní posouzení obsahu žaloby krajským soudem, který žalobu odmítl. Stěžovatelka na rozdíl od názoru krajského soudu má za to, že ve své žalobě konkrétně vyjádřila, v čem shledává nedostatky žalobou napadeného rozhodnutí a tyto přitom podřadila pod příslušnou právní normu. Pokud krajský soud požaduje detailnější konkretizaci žalobních bodů, zcela odhlíží od jejich povahy, resp. od povahy námitek, které stěžovatelka uplatnila v žalobě. Za situace, kdy namítala nedostatek podkladů pro rozhodnutí a dále, že napadené rozhodnutí nevychází z podkladů, které má žalovaný k dispozici, nelze po stěžovatelce rozumně žádat, aby tyto námítky ještě více konkretizovala. Jediným myslitelným způsobem konkretizace by v takovém případě bylo označení dalších relevantních podkladů, které správnímu orgánu nebyly při rozhodování ve věci známy. Takový požadavek však jde významně nad rámec povinností účastníka azylového řízení. Jelikož předmětem soudního přezkumu v daném případě je to, zda si správní orgán ke svému rozhodnutí zajistil dostatečné podklady, a zda závěry v jeho rozhodnutí obsažené z těchto podkladů vyplývají, a jelikož všechny závěry o tom lze učinit pouze na základě obsahu správního spisu,

je jakákoliv další soudem požadovaná konkretizace žalobních bodů nejen nerealizovatelná, ale není ani nikterak způsobila do rozhodování soudu o meritu věci zasáhnout a toto ovlivnit. **Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud více než měsíc po uplynutí lhůty k podání žaloby dne 20. 11. 2008 vyzval žalovaného, aby se k věci písemně vyjádřil. Takový postup by byl dle logiky napadeného rozhodnutí bezpředmětný, když v dané době byly již dle názoru soudu naplněny podmínky pro odmítnutí žaloby a nikoliv pro věcné projednání.** Dle stěžovatelky měl v daném případě krajský soud k odstranění vad žaloby vyzvat dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Přesah vlastních zájmů stěžovatele spatřuje stěžovatelka v samotném předmětu sporu, neboť stanovení limitů náležitosti žaloby, jejichž zřetelné nastavení je významným faktorem pro meritorní přezkum všech žalob proti rozhodnutím správních orgánů a tedy pro naplnění práva na soudní ochranu dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Navrhuje usnesení krajského soudu zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení.

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 stěžovatelky. 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. nálezy ze dne 13. 11. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 15/01, Sbírka nálezů a usnesení, sv. 24, str. 222 - 223; obdobně též nálezy 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 efektivitu 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 posuzovaná 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 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 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 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 daném případě krajský soud žalobu odmítl s odkazem na § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, konkrétně pro absenci žalobních bodů. Nejvyšší správní soud již mnohokrát rozhodoval o kasačních stížnostech podaných proti obdobným rozhodnutím krajských soudů. Jako příklad lze uvést rozsudek ze dne 20. 2. 2006, č. j. 8 Azs 172/2005 - 50, rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, rozsudek ze dne 30. 11. 2005, č. j. 7 Azs 294/2004 - 41, viz www.nssoud.cz). Dospěl k závěru, že žalobce je povinen vyličit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl vůči němu dopustit správní orgán v řízení předcházejícím vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen uvést svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Líčení skutkových okolností přitom nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, ale musí být individualizovaným, a tedy od jiných skutkových okolností jednoznačně odlišitelným popisem. Právní náhled na věc pak nemůže být toliko s obecným odkazem na určitá ustanovení zákona a na práva či povinnosti v nich stanovené, ale musí aplikovatelné právní normy subsumovat na vylíčená skutková tvrzení a obsahovat konkrétní o tyto skutkové okolnosti se opírající právní výtky, tj. tvrzení o porušení práva. Prostý výčet paragrafů správního řádu, případně jejich parafrázi, bez jakékoli specifikace, tedy nelze považovat za žalobní bod (právní důvod). Soud není povinen ani oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti správního aktu, nepostačí proto, vytýká-li žaloba obecně, že zákon byl porušen a případně pouze v obecné rovině odkazuje k zákonným ustanovením, nebo vytýká-li, že řízení bylo vadné, aniž by zároveň poukazovala na konkrétní skutečnosti, z nichž je takové tvrzení dovozováno. Pokud žaloba žádný žalobní bod neobsahuje, může být sice tento nedostatek podmínek řízení zhojen, nicméně jen v zákonné lhůtě pro podání žaloby. (Srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2005, č. j. 8 Azs 52/2005 - 56, a ze dne 22. 4. 2004, č. j. 6 Azs 22/2004 - 42).

V rozsudku ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 - 40, kasační soud uvedl, že není dána zákonná povinnost soudu vyzývat žalobce k odstranění vad ve smyslu ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť – takto široce pojmáná – povinnost soudu by zjevně odporovala zásadě dispoziční a rovněž zásadě koncentrace řízení, v souladu s nimiž je tento typ řízení koncipován. Po marném

uplynutí lhůty k podání žaloby se absentující žalobní body stávají neodstranitelným nedostatkem podmínky řízení.

Na projednávanou věc lze taktéž vztáhnout závěry rozsudku č. j. 1 Azs 13/2004 - 23 ze dne 18. 3. 2004, kde Nejvyšší správní soud konstatoval, že žalobu směřující proti rozhodnutí správního orgánu o zastavení řízení o žádosti o udělení azylu podle § 25 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 2/2002 Sb., lze projednat a posoudit její důvodnost jenom tehdy, pokud její žalobní body obsahují skutkové a právní důvody, pro které žalobce považuje výrok o zastavení řízení za nezákonný [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Stěžovatelka v daném případě napadla rozhodnutí žalovaného, kterým tento zastavil řízení dle § 25 písm. i) zákona o azylu, neboť shledal žádost o udělení mezinárodní ochrany nepřijatelnou. Žalovaný tedy nerozhodoval meritorně u udělení mezinárodní ochrany, nýbrž za situace, kdy byly splněny podmínky zakotvené v ustanovení § 10a písm. e) zákona o azylu, řízení zastavil. Stěžovatelka nesplnění podmínek pro zastavení řízení v žalobě nenamítala, ve vztahu k tomuto druhu rozhodnutí žaloba neobsahovala žádná relevantní tvrzení. Stěžovatelka pouze obecně citovala jednotlivá ustanovení správního řádu, jejichž porušení se měl žalovaný dopustit.

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

Stěžovatelce byl pro toto řízení před soudem ustanoven soudem zástupce advokát. V takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 7 s. ř. s., § 120 s. ř. s.). Soud proto určil odměnu advokáta částkou 4200 Kč za dva úkony právní služby po 2100 Kč, a sice za první poradu s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení a za doplnění kasační stížnosti ze dne 14. 1. 2008 [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) a dále 2 x 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkem tedy odměna advokáta činí 4800 Kč. Tato částka se zvyšuje o 912 Kč DPH. Zástupci stěžovatelky se tedy přiznává celková náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 5712 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. června 2009

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu