



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Milana Kamlacha, JUDr. Jaroslava Vlašína, JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **S. M.**, zastoupeného Mgr. Bohdanou Novákovou, advokátkou se sídlem Praha 4, Pod Terebkou 12, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, vedené u Krajského soudu v Hradci Králové pod sp. zn. 28 Az 39/2006, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 7. 2006, č.j. OAM-11/VL-07-K04-2006, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 9. 2006, č. j. 28 Az 39/2006 – 18,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 9. 2006, č. j. 28 Az 39/2006 – 18, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále též „stěžovatel“) brojí včasně podanou kasační stížností proti v záhlaví uvedenému usnesení Krajského soudu v Hradci Králové (dále též „Krajský soud“), jímž byla odmítnuta jeho žaloba směřující proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 11. 7. 2006, č.j. OAM-11/VL-07-K04-2006. Rozhodnutím žalovaného správního orgánu nebyl stěžovateli k jeho žádosti udělen azyl podle ustanovení § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 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“). Současně žalovaný rozhodl, že se na stěžovatele vztahuje překážka vycestování ve smyslu ustanovení § 91 téhož zákona. V odůvodnění žalovaný konstatoval, že žalobce v průběhu správního řízení neuvedl žádné skutečnosti, na základě kterých by bylo možné učinit závěr, že ve své vlasti Uzbekistánu vyvíjel činnost směřující k uplatňování politických práv a svobod, a tudíž není pronásledován pro uplatňování politických práv a svobod ve smyslu ust. § 12 písm. a) zákona o azylu. Zároveň nedospěl k závěru, že by byl žalobce v Uzbekistánu pronásledován pro některý

z důvodů taxativně vymezených v ust. § 12 písm. b) zákona o azylu, nebo že by mu takové pronásledování odůvodněně hrozilo. Zmíněné potíže žalobce ve vlasti s osobami pravděpodobně afgánského původu, které na něj měly činit nátlak a vyzývat jej ke společnému boji proti USA a NATO, podle názoru žalovaného nedosahovaly takového charakteru, intenzity či opakovanosti, aby mohl žalobce v případě návratu do Uzbekistánu pociťovat odůvodněný strach z pronásledování z azylově relevantních důvodů. Žalovaný dále popírá případné obavy žalobce v případě návratu do Uzbekistánu vzhledem k přijetí křesťanské víry v České republice. Informace MZV ČR dokládají liberální postoj státních úřadů Uzbekistánu k osobám hlásícím se ke křesťanskému vyznání. Žalovaný se dále vyjádřil k neudělení azylu podle § 13 odst. 1 a 2 a § 14 zákona o azylu. Při posuzování existence překážky vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu, shledal naplnění podmínek uvedeného ustanovení, neboť návrat žalobce do Uzbekské republiky se jeví jako nevyhovující, kdy by byla v ohrožení jeho svoboda.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce v zákonné lhůtě žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové, v níž uvedl, že v předcházejícím řízení o udělení azylu byl jako jeho účastník zkrácen na svých právech, a proto podává žalobu, kterou napadá předmětné rozhodnutí v plném rozsahu. Dále odkázal na určitá ustanovení zákona, která měla být žalovaným správním orgánem porušena, konkrétně ust. § 3, § 50 odst. 2, § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a § 12 zákona o azylu. Žalobce proto navrhl zrušení napadeného rozhodnutí a vracení věci žalovanému k dalšímu řízení. Soud zaslal žalobu k vyjádření žalovanému, jenž navrhl její odmítnutí, neboť podle něj žaloba nesplňuje náležitosti, které předpokládá ust. § 71 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“).

Krajský soud v Hradci Králové předmětnou žalobu usnesením odmítl; dospěl k závěru, že podaná žaloba neobsahuje žádný žalobní bod, z něhož je patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Absenci žalobního bodu Krajský soud posoudil jako nedostatek podmínek řízení, pro který nelze v řízení pokračovat. Po uplynutí zákonem stanovené lhůty pro podání žaloby se stal nedostatkem neodstranitelným a proto žalobu v souladu s ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl. Svůj názor opřel Krajský soud předně o rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2006, č. j. 8 Azs 172/2005, jež se podrobně zabývá otázkou náležitostí podání typově shodného s projednávanou věcí a zaujímá stanovisko k případné povinnosti soudu vyzývat žalobce k odstranění vad podání ve smyslu ust. § 37 odst. 5 s. ř. s.; pokud žaloba žádný žalobní bod neobsahuje, není takovýto postup zákonnou povinností soudu. Co se týče tvrzení, že prostý výčet paragrafů správního řádu nelze považovat za žalobní bod, poukazuje na rozhodnutí zdejšího soudu, např. rozsudek ze dne 23. 8. 2006, č. j. 8 Azs 118/2005 - 71. Současně se přiklání k názoru žalovaného tak, že na projednávanou věc plně dopadá rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 57.

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové napadl žalobce včas podanou kasační stížností. Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelem je tvrzen důvod kasační stížnosti podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., i když v jeho podání je též výslovně zmíněn i důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Stěžovatel napadá usnesení Krajského soudu, které je rozhodnutím o odmítnutí návrhu z důvodu jeho nezákonnosti. Tento důvod je ve vztahu k důvodu podle písm. d) téhož ustanovení důvodem speciálním a z povahy věci ho vylučuje, neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu v každém případě i tehdy,

je-li rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d). Stěžovatel v kasační stížnosti předně namítá, že ho Krajský soud nevyzval k doplnění podané žaloby o konkrétní skutkové a právní důvody a tímto postupem se odchýlil od judikátu rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, když použil pro odůvodnění rozhodnutí judikát jiný, a to č. j. 8 Azs 172/2005 - 50. Cituje vybrané části výše uvedeného judikátu rozšířeného senátu, z něhož dle názoru stěžovatele vyplývá povinnost soudu vyzývat k doplnění žaloby, pokud v ní zcela absentují jakákoliv konkrétní skutková tvrzení o nezákonnostech i právní výtky. Dále stěžovatel poukazuje na rozpornosti a pochybení v postupech různých krajských soudů v projednávání obdobných věcí, zejména co se týče doplňování žalobních bodů a jejich podstaty. Stěžovatel navrhl, aby usnesení Krajského soudu bylo zrušeno a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný podal ke kasační stížnosti stručné vyjádření, ve kterém uvedl, že ponechává posouzení kasační stížnosti na Nejvyšším správním soudu, vzhledem k tomu, že kasace směřuje výhradně do rozhodnutí soudu.

Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval otázkou, zda jsou v daném případě splněny podmínky řízení. Vzhledem k tomu, že kasační stížnost byla podána ve věci azylu, musel Nejvyšší správní soud mj. posoudit, zda je podaná kasační stížnost přijatelná ve smyslu ust. § 104a s. ř. s., tedy zda svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Vycházel přitom z precedentního usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39. Podle tohoto usnesení je podstatným přesahem vlastních zájmů stěžovatele 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. Přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v řízení o kasačních stížnostech ve věcech azylu je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů.

V daném případě Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že Krajský soud v projednávané věci nepostupoval v souladu s názorem, který již k řešené otázce zaujal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svých rozsudcích ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, publikovaném pod č. 534/2005 Sb. NSS a ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, publikovaném pod č. 835/2006 Sb. NSS. Právě zájem na jednotné judikatuře správních soudů proto vedl Nejvyšší správní soud k věcnému projednání předložené kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Krajského soudu v mezích uplatněných stížních bodů, vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti podle ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud přezkoumal řízení před Krajským soudem předcházející vydání kasační stížností napadeného usnesení o odmítnutí žaloby a konstatoval, že bylo zatíženo vadou mající za následek nezákonné rozhodnutí o odmítnutí žaloby. Podle názoru Nejvyššího správního soudu nebylo možné žalobu stěžovatele bez dalšího odmítnout s odůvodněním, že se v dané věci jednalo o neodstranitelnou podmínku řízení. Podle ust. § 71 odst. 1 s. ř. s. musí žaloba kromě obecných náležitostí podání vymezených v ustanovení § 37 odst. 2 a 3 s. ř. s. obsahovat označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení žalobci; označení osob

zúčastněných na řízení (existují-li takové osoby a jsou-li žalobci známy); označení výroků rozhodnutí, které žalobce napadá; žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné; sdělení, jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést a konečně též návrh výroku rozsudku. Označení napadených výroků a vymezení žalobních bodů je přitom předurčující pro samotný přezkum napadeného rozhodnutí, neboť v souladu se zásadou dispoziční je podle § 75 odst. 2 s. ř. s. soudní přezkum vymezen žalobou napadenými výroky a žalobními body, tak jak je žalobce uvede ve své žalobě (s výjimkou např. nicotnosti rozhodnutí, k níž soud přihlíží z úřední povinnosti). Měl-li Krajský soud zato, že žaloba postrádá specifikaci žalobních bodů, v nichž stěžovatel zejména odkazem na ust. § 3, § 50 odst. 2, § 68 odst. 3 správního řádu namítal vady řízení před správním orgánem, které měly podle jeho názoru za následek nezákonnost rozhodnutí o neudělení azylu, měl postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. usnesením stěžovatele vyzvat, aby odstranil vady svého podání tak, aby uvedl konkrétní skutkové a právní důvody, pro něž pokládá rozhodnutí žalovaného vlivem vad řízení za nezákonné. K tomu měla být stěžovateli stanovena soudcovská lhůta a stěžovatel měl být upozorněn na možnost odmítnutí žaloby v případě neodstranění vad podání v uvedené lhůtě. V případě, že by Krajský soud žalobu odmítl poté, kdy by žalobce po takové předchozí výzvě a po upozornění na možnost odmítnutí žaloby vady svého podání ve stanovené lhůtě neodstranil, byl by takový postup soudu prvního stupně v souladu se zákonem. V souzené věci však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že odmítnutím žaloby bez předchozí výzvy k jejímu doplnění ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s. byl stěžovatel zkrácen na svých právech, neboť se mu nedostalo poučení o jeho procesních právech a povinnostech v takovém rozsahu, aby v řízení neutrpěl újmu, jak soudu ukládá § 36 odst. 1 s. ř. s. V konečném důsledku pak byl takový postup Krajského soudu způsobilý vést až k odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*) a ke zkrácení stěžovatele na přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku je přitom souladný s judikaturou zdejšího soudu, vyjádřenou např. v rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, publikovaném pod č. 534/2005 Sb. NSS, v němž se mj. uvádí, že „(...) jestliže tedy soudní řád správní požaduje, aby žaloba splňovala určité náležitosti, nečiní tak proto, aby krajské soudy formalisticky trvaly na naplnění litery zákona, ale proto, aby žaloba mohla být podkladem právě pro poskytování několikrát zmíněné spravedlivé ochrany veřejným subjektivním právům v rámci soudního řízení. Krajské soudy musí mít tento základní smysl a účel žaloby vždy na zřeteli, a dále si musí zodpovědět otázku, jaký konkrétní smysl a účel má ta která konkrétní zákonem stanovená náležitost žaloby, a podle obsahu (samozřejmě netoliko pouze podle slov) žaloby podané žalobcem posoudit, zda tyto náležitosti splněny jsou či nikoliv. Na žalobu je přitom nutno pohlížet jak na jeden celek; proto nelze jednotlivé náležitosti posuzovat izolovaně. Stejný přístup je třeba volit i při odstraňování vad žaloby, tedy skutečných nedostatků obecných či zvláštních náležitostí žaloby, které brání tomu, aby žaloba mohla být podkladem projednání a rozhodnutí věci. (...) Pokud je namístě vady odstraňovat [např. žalobce neuvádí v žalobě žádné konkrétní výtky vůči napadenému rozhodnutí, ale pouze povšechně cituje ustanovení právních předpisů], pak soud musí žalobce vždy k odstranění těchto vad vyzvat, stanovit mu k jejich odstranění přiměřenou lhůtu, a poučit jej jednak o následcích nesplnění této výzvy, a jednak o tom, jak má vadu odstranit. Toto poučení přitom musí být konkrétní [pouhá parafráze vybraných ustanovení soudního řádu správního je tedy nedostačující] a musí být diferencované v závislosti na individuální charakteristice žalobce, vůči němuž směřuje.“

Obdobnou problematikou se Nejvyšší správní soud zabýval rovněž v rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, publikovaném pod č. 835/2006 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud zde mj. vyložil, že obecný výčet porušených ustanovení správního řádu nelze považovat za řádně uplatněné žalobní body jak předpokládá ust. § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jež ukládá žalobci povinnost uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení a (v témže smyslu) konkrétní právní argumentaci, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Žalobce je tedy povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit 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 věci 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. Nelze se ztotožnit s názorem, že při obecném výčtu porušených ustanovení správního řádu soud žalobu může projednat v takto obecných mezích, tedy z hlediska, zda nebyla porušena označená ustanovení správního řádu. Takový přezkum by nemohl být přezkumem omezeným, naopak, pokud by soud takovou žalobu považoval za projednatelnou, musel by vymezit všechny povinnosti, které jsou označenými ustanoveními správnímu orgánu uloženy, podřadit jim veškeré jeho úkony a posoudit, zda ustanovením zákona odpovídají či nikoliv, stejně jako by z těchto hledisek musel úplně zkoumat vydané rozhodnutí. K žalobě postrádající skutkové výtky by se tak mnohdy dostalo žalobci podrobnějšího přezkumu, než pokud by jimi byl rozsah přezkumu vymezen. Ve vztahu k porušení předpisu hmotněprávního by nedostatek skutkového vymezení žalobních bodů a pouhý odkaz na ustanovení právního předpisu znamenal rozbor všech v úvahu přicházejících podmínek jeho naplnění, což je nereálné. Nakonec pak by akceptace podobných nedostatků žalobních bodů vedla k popření povinnosti žalobní body označit. Na základě shora uvedené úvahy vyplývá správný a zákonný závěr, a to povinnost krajského soudu v takovém případě dostatečně konkrétně a jednoznačně formulovaným způsobem vyzvat stěžovatele k doplnění žaloby o označení žalobních bodů, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje stěžovatel napadené výroky rozhodnutí žalovaného za nezákonné a nicotné. Teprve po neúspěšné výzvě soudu k odstranění vad podání však může být tato skutečnost důvodem, pro který se soud věci nebude zabývat.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že shledal naplnění důvodu kasační stížnosti podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., neboť v posuzovaném případě nebyly naplněny podmínky pro odmítnutí podání podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Kasační stížnost je tedy důvodná pro nezákonné rozhodnutí o odmítnutí žaloby, a proto kasační stížností napadené usnesení Krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil; současně věc vrátil Krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž je tento soud podle odst. 3 téhož ustanovení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 2 s. ř. s. Krajský soud v Hradci Králové v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 14. března 2007

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu

