



**ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Jana Passera v právní věci žalobkyně: Z. A., zastoupené Mgr. Marcelou Valtrovou, advokátkou se sídlem Praha 2, Polská 40/1505, proti žalovanému: Ministerstvo vnitra, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, pošt. schránka 21/OAM, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 1. 2005, čj. 46 Az 1043/2003 - 45,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 1. 2005, čj. 46 Az 1043/2003 - 45, se zrušuje.
- II. Žaloba se odmítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 18. 3. 2003, čj. OAM-890/VL-19-08-2003., nebyl žalobkyni 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) a současně bylo vysloveno, že se na ni nevztahuje překážka vycestování podle ustanovení § 91 zákona o azylu.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Praze. V žalobě pouze uvedla, že v předcházejícím řízení o udělení azylu v České republice byla zkrácena na svých právech, a proto napadá předmětné rozhodnutí v plném rozsahu; dále parafrázovala některá ustanovení zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a zákona o azylu, která měla být správním orgánem porušena; pokud jde o skutkové důvody, na jejichž základě tvrdí porušení zákona, odkázala na spisový materiál, který se vztahuje k její žádosti o udělení azylu. Krajský soud v Praze žalobu rozsudkem ze dne 13. 1. 2005, čj. 46 Az 1043/2003 - 45, zamítl; dospěl k závěru, že v řízení před žalovaným nedošlo k žádnému porušení ustanovení o řízení, skutková zjištění, z nichž rozhodnutí žalovaného vycházelo, byla dostatečná a právní závěr žalovaného vyjádřený v rozhodnutí je v souladu se zákonem.

Rozsudek Krajského soudu v Praze napadla žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností. Uplatňuje důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního – dále jen „s. ř. s.“ Nesouhlasí se stanoviskem soudu, který konstatoval, že skutková zjištění, z nichž rozhodnutí žalovaného správního orgánu vycházelo, byla dostatečná. Tvrdí, že správní orgán se nedostatečně zabýval jejími problémy souvisejícími s činností pro O. a. n., resp. pro vydavatelství jejich opozičních novin, a distribucí těchto novin, a v důsledku toho tyto problémy nesprávně vyhodnotil. K problémům stěžovatelky uvedl, že nebyly zapříčiněny její rasou, náboženstvím, národností, příslušností k určité sociální skupině či zastáváním určitého politického názoru, ale její účastí na mítinku, kde distribuovala tiskoviny, aniž byla členkou organizace, která mítink pořádala a konstatoval, že jednání příslušníků policie nebylo porušením jejich pravomocí, protože se snažili zabránit osobám v činnosti, na kterou neměli řádné oprávnění. K tomuto závěru dospěl žalovaný na základě výpovědi stěžovatelky o tom, že distributoři předmětných tiskovin, jež byli současně členy organizace pořádající mítink, nebyli zadrženi a nebylo jim bráněno v další distribuci tiskovin v průběhu mítinku. Takové posouzení a vyhodnocení jednání policie považuje za nedostatečné a neúplné; žalovaný své závěry učinil bez znalosti toho, zda k distribuci tiskovin na mítinku je vůbec jakékoli oprávnění vyžadováno zákona Ruské federace. Faktické chování příslušníků policie popsané stěžovatelkou ještě neznamená, že distribuce tiskovin na mítinku je skutečně právně podmíněna získáním nějakého oprávnění. Dle jejího názoru je také důležitou okolností, že po předmětném mítinku prezident Kokov vydávání novin O. a. n. zakázal. S touto skutečností se správní orgán při hodnocení její situace nevypořádal. Při posuzování předmětných problémů nezohlednil fakt, že svoboda projevu a právo na informace náleží mezi základní politická práva, jež v sobě zahrnují právo každého vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice. Namítá, že byla ze strany příslušníků policie omezena ve svých politických právech; odkázala na čl. 10 Úmluvy o ochraně

lidských práv a základních svobod. Tvrdí, že žalovaný v projednávané věci nedostatečně zjistil, zda v jejím případě existují překážky vycestování uvedené v § 91 zákona o azylu. Nezabýval se dostatečně otázkou, zda v případě jejího návratu do Ruska bude ohrožena svoboda z důvodu její činnosti pro opoziční noviny, tj. pro zastávání určitých politických postojů a výkon jejích politických práv. Sám žalovaný ve svém rozhodnutí poukázal na informace obsažené ve Zprávě MZV USA o dodržování lidských práv v Rusku za rok 2001 ze dne 4. 3. 2002, podle kterých Ústava Ruska sice zakazuje mučení, přesto se ale takové případy vyskytují, především v policejních vazbách a věznicích. Tyto informace vzbuzují důvodnou pochybnost o tom, že stěžovatelka není v případě návratu do Ruska ohrožena skutečnostmi zakládajícími překážky vycestování dle § 91 zákona o azylu, především, že není ohrožena její svoboda pro výkon jejích politických práv a že v případě uvěznění jí nehrozí nebezpečí mučení, nelidského nebo ponižujícího zacházení. Žalovaný správní orgán předmětné informace ve svém rozhodnutí sice citoval, ale nijak se s nimi nevypořádal. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Krajskému soudu v Praze k dalšímu řízení; současně požádala o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti popírá oprávněnost podané kasační stížnosti, neboť se domnívá, že jeho rozhodnutí ve věci azylu ve všech částech výroku bylo vydáno v souladu s právními předpisy. Pokud se stěžovatelka domnívala, že policisty byl porušen zákon, měla možnost se obrátit na kompetentní orgány s žádostí o prošetření jejího případu. To však neučinila a rozhodla se ihned k odjezdu z Ruska. I přes aktivní roli správního orgánu stěžovatelka daných příležitostí nevyužila, případně je za přítomnosti tlumočnice výslovně odmítla (při pohovoru). Dodává, že skutečnosti, tak jak jsou uváděné stěžovatelkou, nejsou azylově relevantními důvody. Snaha o legalizaci pobytu na území České republiky není v žádném případě důvodem pro mezinárodní ochranu formou azylu. Neshledal důvody ani k přiznání odkladného účinku.

Nejvyšší správní soud nejprve vážil nezbytnost rozhodnutí o žádosti o odkladný účinek kasační stížnosti. Dospěl k závěru, že o ní není třeba rozhodovat tam, kde je o kasační stížnosti rozhodováno přednostně a kde je žadatelka chráněna před důsledky rozsudku krajského soudu režimem pobytu za účelem strpění podle § 78b odst. 1, 2 zákona o azylu (cizinec má nárok na udělení víza za účelem strpění pobytu mj., pokud žádost doloží dokladem o podání kasační stížnosti proti rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci azylu a návrhu na přiznání odkladného účinku - takové vízum opravňuje cizince k pobytu na území po dobu platnosti víza, která je 365 dnů; na žádost cizince odbor cizinecké a pohraniční policie platnost víza prodlouží, a to i opakovaně) – ze zákona platnost uvedeného víza zaniká právní mocí rozhodnutí o kasační stížnosti. Pozitivní rozhodnutí o žádosti o odkladný účinek by tedy nemělo z hlediska ochrany stěžovatelky žádný význam, negativní by před rozhodnutím o kasační stížnosti

bránilo řádnému soudnímu řízení. Při rozhodnutí o kasační stížnosti pak je rozhodnutí o odkladném účinku nadbytečné, neboť obecně může přiznání odkladného účinku kasační stížnosti přinést ochranu jen do doby rozhodnutí o této stížnosti.

Nejvyšší správní soud na základě kasační stížnosti přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti. Shledal přitom vady uvedené v odstavci 3 citovaného ustanovení, k nimž musel přihlédnout z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v řízení před krajským soudem chyběly podmínky řízení [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

Nejvyšší správní soud o věci uvažil takto:

Podle ustanovení § 71 odst. 1 s. ř. s. musí žaloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) obsahovat označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci, označení osob na řízení zúčastněných, 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, jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést a návrh výroku rozsudku. Podle věty třetí odstavce 2 tohoto ustanovení může žalobce rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby.

Ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žalobci ukládá 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 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. 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. V této argumentaci a v posuzované věci vychází Nejvyšší správní soud z rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005 - 57 (publikováno pod č. 835/2006 Sb. NSS).

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. Rovněž pouhý odkaz na spisový materiál nelze považovat za žalobní bod (skutkový důvod), neboť jak je uvedeno výše, skutkové důvody se mají vztahovat ke konkrétnímu namítanému porušení zákona. Soud nemá a nemůže za žalobce podsouvat prosté žalobní citaci procesního předpisu skutkové okolnosti ze spisu. 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, čj. 8 Azs 52/2005 - 56,¹ a ze dne 22. 4. 2004, čj. 6 Azs 22/2004 - 42²).

Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobkyně v žalobě pouze uvedla, že v předcházejícím řízení o udělení azylu v České republice byla zkrácena na svých právech, a proto napadá předmětné rozhodnutí v rozsahu výroků, kterými jí žalovaný neudělil azyl podle ustanovení § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona o azylu a nevztáhl na ni překážku vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu; dále parafrázovala některá ustanovení správního řádu a zákona o azylu, která měla být správním orgánem porušena; pokud jde o skutkové důvody, na jejichž základě tvrdí porušení zákona, odkázala na spisový materiál, který se vztahuje k jeho žádosti o udělení azylu. V žalobě tak zcela absentují jakákoli konkrétní skutková tvrzení o

¹ <http://www.nssoud.cz/anonym.php?ID=3853>

² <http://www.nssoud.cz/anonym.php?ID=5065>

nezákonnostech a rovněž právní výtky, neboť citovaná ustanovení zákona nejsou jakkoli subsumována na konkrétní skutková tvrzení.

V posuzované věci je zřejmé, že žaloba žádný žalobní bod neobsahovala a tento nedostatek podmínek řízení nebyl v zákonné lhůtě (ostatně ani po jejím uplynutí) odstraněn.

Nejvyšší správní soud dodává, že není dána zákonná povinnost soudu v případech, kdy žaloba neobsahuje žádný žalobní bod, vyzývat žalobkyni k odstranění vad ve smyslu ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť takto široce pojímaná povinnost soudu by zjevně odporovala zmíněné zásadě dispoziční a rovněž zásadě koncentrace řízení, v souladu s nimiž je tento typ řízení koncipován (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, čj. 2 Azs 9/2003 - 40³). I kdyby Nejvyšší správní soud připustil povinnost soudu vyzvat žalobkyni k odstranění vad podání, nemohlo by to zvrátit jeho závěry v posuzované věci. Uplynutím lhůty pro podání žaloby se absentující žalobní body staly neodstranitelným nedostatkem podmínky řízení. Lhůta pro podání žaloby je přitom lhůtou zákonnou, kterou soud svým rozhodnutím nemůže prodloužit.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že Krajský soud v Praze měl poté, co uplynula zákonem stanovená lhůta pro podání žaloby, žalobu stěžovatelky odmítnout podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nedostatek podmínek řízení. Jestliže tedy krajský soud o žalobě proti rozhodnutí žalovaného rozhodl meritorně, tj. jestliže věc přezkoumal a žalobu zamítl, pochybil, neboť v posuzované věci nebyly splněny podmínky řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, čj. 7 Azs 294/2004 - 41⁴). Nejvyšší správní soud k této skutečnosti přihlédl z úřední povinnosti, tedy bez ohledu na to, že tuto námitku stěžovatelka v kasační stížnosti nevznesla [§ 109 odst. 3 s. ř. s.].

S ohledem na shora uvedené odůvodnění již neměl Nejvyšší správní soud důvod přezkoumávat napadený rozsudek v rozsahu stížních bodů.

Jelikož v řízení vyšla najevo vada, k níž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 s. ř. s.], Nejvyšší správní soud napadený rozsudek podle ustanovení § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil. S ohledem na dikci ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. věty první za středníkem, rozhodl Nejvyšší správní soud současně o odmítnutí žaloby stěžovatelky podle ustanovení § 46 odst. a) s. ř. s., neboť v posuzované věci nebyly splněny podmínky řízení.

³ <http://www.nssoud.cz/anonym.php?ID=5137>

⁴ <http://www.nssoud.cz/anonym.php?ID=4153>

V souladu s ustanovením § 110 odst. 2 věty druhé s. ř. s. rozhodl Nejvyšší správní soud i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s., podle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta. Z tohoto důvodu nemá jak stěžovatelka, tak i žalovaný právo na náhradu nákladů řízení ani před krajským soudem, ani před soudem kasačním.

Poučení: Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. června 2006

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu