



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci **žalobkyně: R. G.**, zastoupena JUDr. Alžbětou Prchalovou, advokátkou, se sídlem Dřevařská 25, Brno, proti **žalovanému: Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě č. j. 65 Az 102/2004 - 21 ze dne 6. 10. 2005,

**takto:**

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 10. 2005, č. j. 65 Az 102/2004 - 21, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### **Odůvodnění:**

Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) byla zamítnuta žaloba žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 12. 2004, č. j. OAM - 3368/VL - 10 - 08 - 2004. Tímto rozhodnutím nebyl stěžovatelce udělen azyl podle § 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 nebyla na ni vztažena překážka vycestování ve smyslu § 91 citovaného zákona. Žalovaný dospěl k závěru, že stěžovatelka nebyla pronásledována za uplatňování politických práv a svobod ve smyslu § 12 písm. a) zákona o azylu, neboť důvodem její žádosti o azyl byly problémy soukromého charakteru související s uhrazením dluhu, nemožnost najít vhodné zaměstnání na Ukrajině a následná snaha legalizovat pobyt v České republice. V souvislosti s domnělým roznášením letáků podporujících prezidentského kandidáta J. a se skutečností, že byla členkou volební komise, stěžovatelka žádné problémy neměla. Žalovaný konstatoval, že

nebyly zjištěny žádné skutečnosti relevantní pro udělení azylu podle § 13 odst. 1, 2 a podle § 14 zákona o azylu. Podle žalovaného stěžovatelka nenáleží k osobám ohroženým skutečnostmi zakládajícími překážky vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu.

Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka žalobu ke krajskému soudu, v níž uvedla, že s rozhodnutím žalovaného nesouhlasí a rozhodnutí napadla v rozsahu výroku o neudělení azylu dle § 12 a § 14 zákona o azylu a o nevztažení překážky vycestování dle § 91 zákona o azylu. Dle stěžovatelky žalovaný porušil zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“), konkrétně jeho § 3 odst. 3 a odst. 4, § 32 odst. 1, § 46 a § 47 odst. 1, jakož i § 12 a § 14 zákona o azylu. Odkázala na své výpovědi při řízení o azylu a na obsah správního spisu a navrhla, aby krajský soud rozhodnutí zrušil.

Krajský soud stěžovatelčinu žalobu rozsudkem blíže označeným v záhlaví zamítl. Dospěl k závěru, že v průběhu řízení o udělení azylu neuvedla žádné důvody relevantní pro udělení azylu z hlediska § 12 a § 14 zákona o azylu a pro to, aby na ni byla vztažena překážka vycestování podle § 91 zákona o azylu. Krajský soud rovněž usoudil, že stěžovatelka nesplňuje zákonné předpoklady pro udělení azylu podle § 14 zákona o azylu, neboť není rodinným příslušníkem osoby, které byl udělen azyl podle § 12 nebo § 14 zákona o azylu. Ve vztahu k námitkám stěžovatelky týkajícím se nedostatků v procesním postupu žalovaného konstatoval krajský soud, že tyto jsou formulovány natolik obecně a nekonkrétně, že se jejich důvodností nemohl zabývat.

Stěžovatelka rozsudek krajského soudu napadla kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Soudu vytýkala, že při svém rozhodování vycházel ze skutkového stavu zjištěného žalovaným. Toto zjištění však dle názoru stěžovatelky nemá oporu ve spisovém materiálu a v některých případech je s ním v rozporu. Rozhodnutí žalovaného označila za rutinní, nevycházející z objektivně zjištěné skutkové podstaty konkrétní věci a ve svém důsledku pak přesahující meze, které má správní orgán při svém uvážení k dispozici. Zdůraznila, že je Ukrajina nebezpečná země, kde je vystavena pronásledování a po návratu jí hrozí fyzické týrání, které pravděpodobně nepřežije. Stěžovatelka má důvodné obavy o svůj život a o celou rodinu, kterou by tím, že by zůstala na Ukrajině ohrozila, a proto požádala o azyl. Má za to, že je její případ hoden zvláštního zřetele v souladu s § 14 zákona o azylu. Dále stěžovatelka uvedla, že byť je v „ústavě Moldavské republiky“ zakotveno nezávislé soudnictví, činnost soudu je narušována politickými zásahy a korupcí, a proto se neobrátila na policii či jinou státní instituci s žádostí o pomoc před pronásledováním. Navrhla zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení. V doplnění kasační stížnosti ze dne 21. 11. 2005 pak požádala o přiznání odkladného účinku.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 4. 1. 2006 nejprve poukázal na vady kasační stížnosti spočívající v tom, že její obsah nelze ztotožnit s „příběhem“ stěžovatelky. Skutečnosti, které v kasační stížnosti přednesla, jsou skutečnostmi novými, nikoli tedy skutečnostmi hodnými zvláštního zřetele ve smyslu zákona o azylu. Zdůvodnění nadbytečné žádosti o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, pro jejíž podání si stěžovatelka na své náklady sjednala potřebné zastoupení, je podle žalovaného „podobného ražení“. Žalovaný navrhl odmítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž shledal, že stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel

(§ 102 s. ř. s.), a kasační stížnost je tak podána osobou oprávněnou. Stěžovatelka je zastoupena advokátem a kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Stěžovatelka obsahem své kasační stížnosti míří na kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a Nejvyšší správní soud shledává kasační stížnost obecně přípustnou.

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 žadatel chráněn 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.

Soud po zjištění, že kasační stížnost je podána včas a že je přípustná, přezkoumal napadený rozsudek vázán rozsahem i důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). Shledal přitom vady uvedené v odstavci 3 citovaného ustanovení, ve smyslu kterého je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné, nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. K takovým vadám musí soud přihlídnout z úřední povinnosti. Proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, byť nikoliv právě z důvodů, jež stěžovatelka v kasační stížnosti namítala.

Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatelka ve výše specifikované žalobě ke krajskému soudu pouze uvedla, že nesouhlasí s rozhodnutím žalovaného, a namítala nesprávnost posouzení věci ve vztahu k zákonu o azylu a ke správnímu řádu. Žaloba tak zcela postrádá jakákoli konkrétní skutková tvrzení o nezákonnostech a rovněž právní výtky, neboť jednotlivá ustanovení zákona o azylu a správního řádu nejsou jakkoli přiřazena konkrétním skutkovým tvrzením, ve stěžovatelčině žalobě tak absentoval řádný žalobní bod.

Krajský soud tuto obecně koncipovanou žalobu bez bližší konkretizace žalobních bodů přezkoumal, přičemž usoudil, že stěžovatelčino podání je žalobou obsahující řádný žalobní bod, a její žalobu meritorně posoudil, byť rovněž konstatoval, že „námitky stěžovatelky týkající se nedostatků v procesním postupu žalovaného jsou formulovány natolik obecně a nekonkrétně, že se krajský soud jejich důvodností nemohl zabývat“.

S tímto postupem krajského soudu se nemůže Nejvyšší správní soud ztotožnit. Je přesvědčen, že žaloba pro absenci řádného žalobního bodu nemohla být přezkoumána. Krajský soud přitom neučinil ničeho, čím by dal stěžovatelce možnost tuto vadu žaloby řádně odstranit.

Nejvyšší správní soud musí poukázat na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), v němž se zcela jasně vyslovil k povaze žalobního bodu, přičemž shrnul svou dosavadní judikaturu v této otázce. Při výkladu ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. pak jasně formuloval závěr, že „podle tohoto ustanovení žaloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) musí obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné; podle písm. e.) pak též musí být uvedeno, jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést. Ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak žalobci ukládá povinnost uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (srov. k tomu obdobné závěry, vyslovené ve výše zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 4 Azs 149/2004 - 52, zveřejněném pod číslem 488/2005 Sb. NSS; z klasické starší judikatury viz např. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 1. 1993, č. j. 6 A 85/92 - 5).

Líčení skutkových okolností nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem.

...

Žalobce je též povinen vyličit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti.

Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti.

...

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. “

Za této situace trpělo stěžovatelčino podání doručené soudu dne 14. 12. 2004 vadou podání, neboť šlo svou povahou o žalobu blanketní, tedy neúplnou. Bylo proto namístě zvolit postup podle § 37 odst. 5 s. ř. s. a stěžovatelku vyzvat k odstranění vad tohoto podání, uvést, jakým způsobem mají být vady odstraněny, a poučit ji, jaký bude mít její případná nečinnost procesní následek (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Lhůta pro doplnění podání pak byla omezena lhůtou pro podání žaloby. Jak je zřejmé ze soudního spisu, krajský soud tak neučinil. Žaloba proti rozhodnutí žalovaného, které bylo doručeno stěžovatelce dne 13. 12. 2004, přitom byla soudu doručena 14. 12. 2004, tedy šest dní před koncem zmíněné lhůty. Ačkoliv na první pohled lze považovat zbylý časový prostor za malý, je třeba na něho nahlížet v kontextu celkové délky lhůty, neboť tato byla v stěžovatelčině případě pouze sedmidenní (§ 32 odst. 2 písm. a/ zákona o azylu). Stěžovatelce zbývala tedy téměř celá zákonná lhůta k podání žaloby a současné komunikační prostředky umožňují, aby se soud o výzvu k odstranění vad alespoň pokusil.

Postup krajského soudu v přezkoumávaném případě nelze akceptovat. Nejvyšší správní soud sice opakovaně dospěl k závěru, že není třeba žalobce vyzývat k odstranění vady žaloby spočívající v naprosté absenci žalobního bodu, uplynula-li již lhůta pro podání žaloby ve smyslu ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 - 40, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), zároveň však již vícekrát judikoval v tom smyslu, že pokud tato lhůta běží, je třeba k takové výzvě přistoupit (zejména je třeba vyzdvihnout rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2006, č. j. 5 Azs 311/2005 - 44, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), který jasně konstatuje, že seznámil-li se krajský soud s obsahem žaloby zjevně v době běhu lhůty, ve které lze vady podání odstranit, bylo jeho povinností vyzvat k odstranění vad podání v rozsahu nezbytném k tomu, aby ve věci mohl rozhodnout, nikoliv se pokoušet zabývat se věcí meritorně.).

Pokud jde o otázku, jak rychle a jakými způsoby má soud ve správním soudnictví účastníka vyzvat, aby odstranil vadu žaloby spočívající v absenci žalobních bodů, Nejvyšší správní soud považuje za případné poukázat na nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 4. 2003 ve věci sp. zn. II. ÚS 392/01 (uveřejněno ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek č. 30, nálezy č. 48, str. 17). V této věci Ústavní soud konstatoval, že i zbývající lhůta v délce 5 dnů, byť je značně krátká a byť v případě projednávaném Ústavním soudem byla do ní zahrnuta i sobota a neděle (sic!), neznemožňuje soudu, aby účastníka vhodným způsobem vyzval k odstranění vad (Ústavní soud jmenuje i například telegrafický kontakt či předvolání účastníka, aby odstranil vady do protokolu). Krajský soud měl stěžovatelku řádně a neprodleně vyzvat k odstranění vad žaloby spolu s řádným poučením, jak tyto vady odstranit, nebo se o to alespoň pokusit. Pokud tak neučinil bez přijatelných důvodů a místo toho se přezkoumal neprojednatelnou žalobu meritorně, zatížil řízení vadou, k níž musel Nejvyšší správní soud přihlédnout i bez návrhu (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že se krajský soud při svém rozhodování dopustil výše uvedeného pochybení, proto rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud je vázán právním názorem zde vysloveným (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud ve svém novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejdou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. března 2007

JUDr. Milada Tomková  
předsedkyně senátu