



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Brigity Chrástilové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci **žalobkyně: O. V.**, zastoupena JUDr. Barborou Kašparovou, advokátkou, se sídlem Revoluční 123/17, Liberec, proti **žalovanému: Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 41 Az 19/2004 – 22 ze dne 15. 12. 2004,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 41 Az 19/2004 – 22 ze dne 15. 12. 2004 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím žalovaného ze dne 10. 5. 2004, č. j. OAM - 29/CU - 09 - 09 - 2004, byla žalobkyni (dále jen „stěžovatelka“) žádost o azyl zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 odst. 1 písm. g) 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“). Žalovaný své rozhodnutí odůvodnil tím, že stěžovatelka měla ve vlasti pouze ekonomické problémy, nemohla nalézt zaměstnání a pro neshody s rodiči neměla ani kde bydlet. Neuvedla tedy žádné skutečnosti, ze kterých by bylo možné dovodit, že by byla na Ukrajině pronásledována pro některý z důvodů uvedených v § 12 zákona o azylu či se takového pronásledování opodstatněně obávala.

Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka v zákonné lhůtě žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem, v níž pouze uvedla, že s rozhodnutím nesouhlasí, protože žalovaný na podkladě shromážděných důkazů nesprávně posoudil skutkový stav věci a na základě

toho vydal rozhodnutí v rozporu se zákonem o azylu. Později ke své žalobě doplnila, že žádá krajský soud o prošetření veškerých faktů ohledně své osoby.

Krajský soud žalobu rozsudkem blíže označeným v záhlaví tohoto rozsudku zamítl. V odůvodnění uvedl, že stěžovatelka v žalobě neuvedla žádné konkrétní důvody, v nichž spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí, a proto soud rozhodnutí žalovaného přezkoumal v obecné poloze, zejména ve vztahu k posouzení splnění podmínek zákona o azylu. Po posouzení obsahu spisového materiálu a důvodů, jež stěžovatelka uvedla ke své žádosti, dospěl krajský soud k závěru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem, a to na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu věci.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka kasační stížnost, kterou se domáhala jeho zrušení, a zároveň požádala o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. V jejím odůvodnění mj. uvedla, že neexistuje všeobecně přijatá definice pojmu „pronásledování“, a proto se jeho výklad musí vždy lišit v závislosti na konkrétních okolnostech každého případu. Stěžovatelka při pohovoru před žalovaným uvedla, že pronásledována byla, a to z důvodu příslušnosti k určité sociální skupině, neboť z Ukrajiny uprchla odmítajíc se podříditi sociálním omezením. Stěžovatelčiny obavy by měly být posuzovány za opodstatněné, jelikož v přiměřené míře prokázala, že pobyt v zemi původu se pro ni stal nesnesitelným pro její politické nebo náboženské přesvědčení. Její obavy se přitom nemusejí nutně zakládat na vlastních zkušenostech. Stěžovatelka své obavy nevyjádřila v průběhu správního řízení, stalo se tak ovšem proto, že toho z psychologických důvodů nebyla schopna. Zároveň je přesvědčena, že o tom ve svém příběhu hovořila. Držení cestovního pasu země původu není dle jejího názoru překážkou udělení azylu. Za žalovaným tvrzenými ekonomickými důvody se ve stěžovatelčině případech mohly skrývat záměry namířené proti určité skupině. Stěžovatelka dále poukázala na nutnost rozdělit v případech posuzování oprávněnosti žádosti o azyl důkazní břemeno mezi žadatele a správní orgán. Výslovně tedy uplatnila kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Závěrem stěžovatelka vyslovila souhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání.

Žalovaný ve svém vyjádření navrhl zamítnutí kasační stížnosti a nepřiznání jejího odkladného účinku pro nedůvodnost, přičemž s rozhodnutím soudu se ztotožnil. Konstatoval, že jak jeho vlastní rozhodnutí ve věci azylu, tak i rozhodnutí krajského soudu byly vydány v souladu s právními předpisy. V podrobnostech odkázal na obsah správního spisu, zejména na vlastní podání a výpovědi stěžovatelky učiněná ve správním řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), a je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatelka byla účastnicí řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.), stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Stěžovatelka namítá kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., a kasační stížnost je tedy přípustná.

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 strpení podle § 78b odst. 1, 2 zákona o azylu (cizinec má nárok na udělení víza za účelem strpení 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 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, k nimž musel přihlédnout z úřední povinnosti, a 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 v žalobě ke krajskému soudu pouze uvedla, že nesouhlasí s rozhodnutím žalovaného, a namítala nesprávnost posouzení věci ve vztahu k zákonu o azylu. V žalobě tak zcela absentují jakákoli konkrétní skutková tvrzení o nezákonnostech a rovněž právní výtky, neboť jednotlivá ustanovení zákona o azylu nejsou jakkoli subsumována na konkrétní skutková tvrzení.

Krajský soud vycházel z toho, že toto stěžovatelčino podání je žalobou obsahující řádný žalobní bod, na základě něhož lze rozhodnutí žalovaného, byť jak krajský soud rovněž konstatoval, pouze „*v obecné poloze z pohledu posouzení splnění podmínek stanovených zákonem o azylu s přihlédnutím k důvodům, které žalobkyně tvrdila v průběhu správního řízení*“, přezkoumat.

S tímto postupem krajského soudu se nemůže Nejvyšší správní soud ztotožnit. Nejvyšší správní soud je totiž na rozdíl od krajského soudu přesvědčen, že žaloba pro absenci řádného žalobního bodu nebyla přezkoumatelná vůbec (tedy ani „z obecného pohledu“), krajský soud přitom pak neučinil ničeho, čím by dal stěžovatelce možnost tuto vadu žaloby řádně odstranit a přezkum v pregnantně vymezeném rozsahu otevřít umožnil.

Nejvyšší správní soud musí poukázat na svůj rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58 (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 věci 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 vylíčit, 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 nerealné. Nakonec pak by akceptace podobných nedostatků žalobních bodů vedla k popření povinnosti žalobní body označit.“

Z pohledu výše uvedeného je tedy zcela zřejmé, že stěžovatelčina žaloba řádný žalobní bod ve smyslu § 1 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zcela postrádala.

Za této situace trpělo stěžovatelčino podání doručené soudu dne 18. 6. 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). Lhůta pro doplnění podání pak byla omezena lhůtou pro podání žaloby. Jak je zřejmé ze soudního spisu, krajský soud tak neučinil. Žaloba přitom byla soudu doručena 18. 6. 2004, tedy tři dny před koncem zmíněné lhůty. Ačkoliv na první pohled lze považovat zbylý časový prostor za velice 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 polovina lhůty k podání žaloby a současné komunikační prostředky umožňují, aby se soud o výzvu k odstranění vad alespoň pokusil.

Tento postup krajského soudu 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), 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 č. j. 5 Azs 311/2005 - 44 ze dne 31. 1. 2006, 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 nepromedleně vyzvat k odstranění vad žaloby spolu s řádným poučením, jak tyto vady odstranit, nebo se o to, vzhledem ke krátkosti zbývajících lhůt, alespoň pokusit. Pokud tak neučinil bez přijatelných důvodů a místo toho se pokoušel přezkoumat neprojednatelnou žalobu meritorně, zatížil řízení vadou, k níž musel Nejvyšší správní soud přihlídnout 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 **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. ledna 2007

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu