



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové, JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **M. K.**, zastoupeného JUDr. Ing. Jiřím Malantou, advokátem se sídlem Brno, Wurmova 16, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 12. 2004, č. j. OAM-3516/VL-10-04-2004, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 1. 2006, č. j. 65 Az 104/2004 - 25,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 1. 2006, č. j. 65 Az 104/2004 - 25, **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 :

Rozhodnutím ze dne 10. 12. 2004, č. j. OAM-3516/VL-10-04-2004, žalovaný neudělil žalobci 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 (zákon o azylu). Současně rozhodl tak, že se na žalobce nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu.

V žalobě proti rozhodnutí žalovaného žalobce uvedl, že žalovaný porušil § 3 odst. 3, 4, § 32 odst. 1, § 46, § 47 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění účinném do 31. 12. 2005 (dále jen správní řád), a dále § 12, § 14 a § 91 zákona o azylu. Ke skutkovým důvodům odkázal na protokoly o pohovorech a další spisový materiál. Z uvedených důvodů navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 11. 1. 2006 žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s. V řízení před správním orgánem neshledal vady vytýkané žalobcem ani jiné vady, pro které by měl napadené rozhodnutí zrušit; v odůvodnění rozsudku se rovněž ztotožnil se žalovaným v posouzení důvodů, pro něž neudělil žalobci azyl, resp. na něho nevztáhl překážku vycestování. Ze správního spisu vyplynulo, že v daném

případě nebylo prokázáno pronásledování ve smyslu zákona o azylu, ani shledána možnost vztažení překážky vycestování. Příčina žalobcova odchodu ze země původu tkvěla v ekonomických problémech a dále v obavě z jednání otce jeho přítelkyně, který mu vyhrožoval. Žalobce též neuvedl žádnou skutečnost, která by dosvědčovala, že vyvíjel činnost směřující k uplatňování politických práv a svobod či se jinak politicky angažoval. Pouhý nesouhlas se stavem bosenské zkorumpované společnosti, vlády a politiky není sám o sobě důvodem pro udělení azylu.

Proti zamítavému rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též stěžovatel) včas kasační stížnost. Namítl, že žalovaný i krajský soud byli z hlediska zásady materiální pravdy povinni zjistit všechny okolnosti daného případu, bez ohledu na vylíčení osobní situace a důvodů, které žalobce přiměly opustit jeho vlast. Prameny, které žalovaný využil ke zjištění skutečností rozhodných pro udělení azylu (Informace Zastupitelského úřadu Sarajevo, č. j. 311/2004-Sara-2004, Zpráva Ministerstva zahraničí USA ze dne 25. 2. 2000), jsou pochybné. Žalovaný získané informace zobecnil, neprovedl však jejich individualizaci na daný případ. Skutkový stav tak nebyl spolehlivě zjištěn. Důvody, které žalobce uvedl, odpovídají definici pronásledování dle § 2 odst. 6 zákona o azylu a naplňují skutkovou podstatu psychického nátlaku na něj. Dále nebyla zjišťována ani otázka pronásledování z důvodu jeho postavení či příslušnosti k určité sociální skupině. Žalobce má strach z pronásledování, které má příčiny v jeho etnickém původu a muslimském náboženském vyznání. Z jazykově logického výkladu § 12 písm. b) zákona o azylu přitom pro udělení azylu stačí, pokud má žadatel o azyl odůvodněný strach z pronásledování. V daném případě tomu tak bylo.

Dále uvedl, že v řízení před krajským soudem byly porušeny procesní předpisy, když v daném případě rozhodoval samosoudce tam, kde měl podle zákona rozhodovat senát. Žalobce podal žalobu proti rozhodnutí žalovaného ještě před účinností novely soudního řádu správního provedenou zákonem č. 350/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, která pro věci azylu zavedla rozhodování samosoudcem. V přechodných ustanoveních nejsou dána žádná pravidla pro postup v řízeních zahájených před nabytím účinnosti novely. Nelze tak uplatnit retroaktivitu a zahájené řízení posuzovat podle předpisů, které nebyly účinné v době zahájení řízení. Postup krajského soudu byl v rozporu se zásadou právní jistoty, s Ústavou České republiky i Listinou základních práv a svobod.

Jako důvody přesahu vlastních zájmů ve smyslu § 104a s. ř. s. žalobce uvedl otázku, do jaké míry jsou pro české orgány závazné a směrodatné zprávy Ministerstva zahraničí USA a informace zastupitelských úřadů České republiky, a dále otázku, zda o žalobách podaných před nabytím účinnosti zákona č. 350/2005 Sb., mají i po nabytí jeho účinnosti nadále rozhodovat specializované senáty či již samosoudci.

Z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce též požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. O této žádosti Nejvyšší správní soud nerozhodoval, neboť zákon o azylu, ve znění účinném od 13. 10. 2005, spojuje odkladný účinek přímo s podáním kasační stížnosti.

Žalovaný ve svém vyjádření navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Po konstatování přípustnosti kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud ve smyslu § 104a s. ř. s. zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle tohoto ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná.

K podrobnějšímu vymezení institutu přijatelnosti kasační stížnosti ve věcech azylu (nyní mezinárodní ochrany) lze pro stručnost odkázat např. na usnesení Nejvyššího správního soudu publikované pod č. 933/2006 Sb. NSS. Podle tohoto usnesení se o případ přijatelnosti kasační stížnosti může jednat mj. tehdy, pokud se tato dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu. Takovou právní otázkou je obsazení soudu po nabytí účinnosti zákona č. 350/2005 Sb. (dne 13. 10. 2005) při rozhodování žalob ve věcech azylu, podaných před nabytím jeho účinnosti. Z tohoto důvodu soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná a je tedy zapotřebí se jí meritorně zabývat.

V době podání předmětné žaloby (dne 14. 12. 2004) bylo pro obsazení krajského soudu při rozhodování ve věcech azylu pravidlem rozhodování ve specializovaných senátech (§ 31 odst. 1 s. ř. s.) s tou výjimkou, že o žalobě proti rozhodnutí o žádosti o udělení azylu, jímž se tato žádost zamítá jako zjevně nedůvodná, rozhodoval specializovaný samosoudce [§ 31 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 32 odst. 2 písm. a), odst. 5 zákona o azylu, oba předpisy ve znění účinném do 12. 10. 2005]. Protože napadené rozhodnutí žalovaného nespadlo do této výjimky, byla věc v souladu se zákonem přidělena senátu.

Zákonem č. 350/2005 Sb., byla s účinností k již výše uvedenému datu 13. 10. 2005 provedena revize uvedených principů pro obsazení krajského soudu při rozhodování ve věcech azylu. Od tohoto data tak podle § 31 odst. 2 s. ř. s. rozhoduje ve všech těchto věcech bez výjimky specializovaný samosoudce.

Předmětná novela zákona o azylu a soudního řádu správního však opravdu výslovně neřeší problematiku střetu staré a nové úpravy ve vztahu k již běžícím řízením o žalobách proti rozhodnutím ve věcech azylu. V takovém případě je ovšem z obecně platné zásady nepravé retroaktivity procesních norem (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 574/03, Sb. n. u. US, svazek č. 37, nálezy č. 80, str. 105, též www.judikatura.cz), tedy aplikace nových procesních norem pro dříve započatá řízení, nutno dovodit, že v řízení bylo nutno pokračovat dle pozdějšího zákona s tím, že právní účinky úkonů učiněných dříve zůstávají v platnosti. Skutečnost, že pozdější zákon stanovil, že ve všech věcech azylu rozhoduje v řízení před krajským soudem samosoudce, oproti dřívější dvoukolejnosti, nemá na zákaz odnětí zákonného soudce (čl. 38 odst. 1 Listiny), který je zejména překážkou proti libovůli při přidělování soudní agendy, vliv. Ostatně i v daném případě byl požadavek nadzákoné normy dodržen, když příslušnost soudce byla stanovena zákonem a na jeho základě dle pravidel, obsažených v rozvrhu práce krajského soudu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1998, sp. zn. III. ÚS 200/98, Sb. n. u. US, svazek č. 12, nálezy č. 155, str. 423, též www.judikatura.cz).

O aplikaci uvedené obecné zásady v daném případě svědčí i skutečnost, že v čl. IV zákona č. 350/2005 Sb. (přechodné ustanovení ke změně soudního řádu správního) bylo pro řízení o kasačních stížnostech (proti rozhodnutím krajských soudů ve věcech azylu vydaným do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, tedy i pro již zahájená kasační řízení) výslovně stanoveno jinak.

Žalobcova námitka směřující do porušení práva na zákonného soudce je tak nedůvodná. Přesto bylo v dané věci vhodné, aby krajský soud žalobce po nabytí účinnosti zákona č. 350/2005 Sb. informoval o změně v obsazení soudu, a to například v rámci poučení o možnosti podat námitku podjatosti podle § 8 s. ř. s. Ani předmětná informace, ale zejména ani uvedené poučení však žalobci v rozporu s § 36 odst. 1 s. ř. s. nebylo zasláno, přičemž ve věci bylo rozhodnuto bez jednání. Tato vada řízení před soudem by však sama o sobě nemohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Co se týče dalších stížných důvodů, směřujících již do posouzení věci samé, nemohl se jimi kasační soud zabývat, a to z následujících důvodů.

Podle § 109 odst. 3 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to však neplatí mimo jiné v případě, bylo-li řízení před soudem zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. K tomu lze dodat, že zásadní pochybení krajského soudu, které mohlo mít dopad do právního postavení stěžovatele, spočívající v hrubém pochybení při výkladu hmotného či procesního práva, je dle výše zmíněného usnesení zdejšího soudu č. 933/2006 Sb. NSS též jedním z důvodů přijatelnosti kasační stížnosti ve věci azylu.

Ze soudního spisu vyplynulo, že v podané žalobě žalobce vyjádřil nesouhlas s rozhodnutím žalovaného a napadal jej v rozsahu výroku o neudělení azylu dle § 12 a § 14 zákona o azylu a o nevztažení překážky vycestování dle § 91 zákona o azylu. Dále konstatoval, že žalovaný porušil § 3 odst. 3, 4, § 32 odst. 1, § 46, § 47 odst. 1 správního řádu, a dále § 12, § 14 a § 91 zákona o azylu. Ke skutkovým důvodům odkázal na protokoly o pohovorech a další spisový materiál.

Krajský soud napadeným rozsudkem žalobu zamítl. Namítané porušení zákona o azylu přezkoumal na podkladě správního spisu, tvrzeným porušením správního řádu se zabýval ve vztahu ke správnímu spisu pouze obecně.

Zde však krajský soud pochybil, neboť měl žalobce vyzvat k doplnění žaloby.

Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích opakovaně uvedl, že neexistuje zákonná povinnost soudu v případech, kdy žaloba neobsahuje žádný žalobní bod, vyzývat žalobce k odstranění těchto vad ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť takto široce pojímaná povinnost soudu by odporovala zásadě dispoziční a zásadě koncentrace řízení, v souladu s nimiž je řízení o žalobě koncipováno (viz např. rozsudek č. 113/2004 Sb. NSS). Nejde-li však o situaci, kdy podání neobsahuje žádný žalobní bod, a jde-li naopak o situaci, kdy žalobní bod je formulován nedostatečně přesně a podrobně, je soud povinen postupovat podle § 37 odst. 5 s. ř. s. a usnesením vyzvat podatele k opravě nebo odstranění vad podání tak, aby mohlo být věcně projednáno. Z hlediska koncentrace řízení je zde nutno považovat za rozhodné, že § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s. stanoví lhůtu pouze pro rozšíření žaloby na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo o další žalobní body, a tedy v souladu s konstantní judikaturou i pro doplnění žalobního bodu do podání, které dosud žádný žalobní bod neobsahovalo, nikoliv však na odstranění jiných vad žaloby. Vady žaloby jsou přitom odstranitelné postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s., podle kterého předseda senátu usnesením vyzve podatele k opravě nebo odstranění vad podání a stanoví k tomu lhůtu. Pouze v případě, že podání není ve stanovené lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení není možno pro tento nedostatek pokračovat, odmítne soud usnesením vadný návrh. Stejně

tak lze odmítnout návrh jen za situace, kdy je natolik nedostatečný, že jej nelze věcně projednat.

V dané věci je k posouzení otázka, zda byl návrh natolik vadný, že nebylo možné v řízení pokračovat, tedy zda žaloba měla vady, k jejichž odstranění měl být žalobce vyzván, nebo zda byla podána v projednatelné podobě. Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. musí být ze žalobních bodů patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné. Význam co nejpřesnějšího uvedení žalobních bodů v žalobě vyplývá ze zásady dispoziční, kterou je řízení o žalobách ve správním soudnictví ovládáno a která znamená, že soud se při přezkumu správního rozhodnutí (s výjimkou taxativně stanovených případů) omezuje pouze na posouzení existence důvodů nezákonnosti správního rozhodnutí, které žalobce dovozuje.

V předmětné žalobě především zcela absentují jakákoli konkrétní skutková tvrzení o nezákonnostech – ve skutečnosti se jedná toliko o označení určitých ustanovení zákona. V žalobě rovněž zcela chybí právní výtky, neboť označená ustanovení zákona nejsou jakkoli subsumována na vylíčená skutková tvrzení. Žalobce ohledně skutkových důvodů, na jejichž základě tvrdí jím namítaná porušení zákona, odkázal na protokoly o pohovorech provedených v rámci řízení o jeho žádosti o udělení azylu a na ostatní spisový materiál, aniž by ovšem poukázal na konkrétní skutkové děje či okolnosti tam zachycené, které by byly skutkovým základem jím tvrzených nezákonností.

Takový obsah podání splňuje pouze minimální požadavky na formulaci žalobních bodů. Lze z něj však alespoň usoudit na právní argumentaci i rámec skutkových tvrzení, o něž se žalobní body opírají. Z podání žalobce bylo zřejmé v jakém rozsahu správní rozhodnutí napadá, a rovněž důvody, proč tak činí, bylo možné považovat za základ žalobních bodů ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Taková žaloba se však jeví schopnou věcného projednání až po upřesnění žalobních bodů (zejména uvedení toho, jaké konkrétní azylově relevantní otázky žalovaný nevážil a jakých konkrétních a individualizovaných porušení procesních předpisů se v daném řízení žalovaný dopustil). V případě tohoto upřesnění by se nejednalo o nepřipustné a opožděné rozšíření původní žaloby ve smyslu § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s, neboť by byly toliko konkretizovány žalobní body, v hrubých rysech již uvedené v zákonné lhůtě v žalobě.

Nutno zde vycházet ze závěrů učiněných rozšířeným senátem zdejšího soudu v rozsudku č. 835/2006 Sb. NSS, v němž se přiklonil k tezi, že líčení skutkových okolností v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu 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. Poukázal také na to, že žalobce je 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. Jako správný však shledal postup krajského soudu, který v případě nedostatečně konkretizovaného žalobního bodu vyzval žalobce k jeho upřesnění podle § 37 odst. 5 s. ř. s. v soudem stanovené lhůtě a teprve po marném uplynutí lhůty žalobu podle tohoto ustanovení odmítl.

Nelze se ztotožnit s názorem, že při obecném výčtu porušených ustanovení správního řádu a zákona o azylu soud žalobu může projednat v takto obecných mezích, tedy z hlediska,

zda nebyla porušena označená zákonná ustanovení. 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.

Žalobě postrádající skutkové výtky by se tak mnohdy dostalo 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 by pak akceptace podobných nedostatků žalobních bodů vedla k popření povinnosti žalobní body označit.

Nutno uzavřít, že pokud krajský soud v dané věci rozhodl věcně, učinil tak předčasně, neboť podaná žaloba nebyla projednatelná.

Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), v němž, vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 25. července 2007

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu