



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobců: **a) Z. G., b) nezl. B. T., c) nezl. K. T., d) nezl. V. A., e) R. M.**, nezletilí žalobci zastoupení žalobkyní ad a) jakožto zákonnou zástupkyní, všichni zastoupení JUDr. Martinem Pavelkou, advokátem se sídlem Brno, nám. 28. října 12, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, o žalobách proti rozhodnutím žalovaného ze dne 25. 10. 2004, č. j. OAM-2911/VL-10-08-2004, a ze dne 26. 10. 2004, č. j. OAM-2913/VL-10-08-2004, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 10. 2005, č. j. 65 Az 45/2004 - 29,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 10. 2005, č. j. 65 Az 45/2004 - 29, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 25. 10. 2004, č. j. OAM-2911/VL-10-08-2004, žalovaný neudělil žalobkyni: Z. G. a nezletilým žalobcům 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 tyto žalobce nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu.

V žalobě proti rozhodnutí žalovaného dotčení žalobci citovali řadu ustanovení zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění účinném do 31. 12. 2005 (dále jen správní řád), která správní orgán v řízení porušil a trvali na tom, že splnili zákonné podmínky pro udělení azylu dle § 12 a § 14 zákona o azylu, resp. minimálně pro vztažení překážky vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu. Ke skutkovým důvodům odkázali na žádost o udělení azylu, protokol o pohovoru a další spisový materiál. Z uvedených důvodů žalobci navrhli, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Rozhodnutím ze dne 26. 10. 2004, č. j. OAM-2913/VL-10-08-2004, žalovaný neudělil žalobci: R. M. 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 tyto žalobce nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu.

Proti rozhodnutí žalovaného podal tento žalobce žalobu obsahově zcela shodnou s výše uvedenou žalobou ostatních žalobců.

Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 6. 10. 2005 žaloby spojil ke společnému projednání a rozsudkem z téhož dne je zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s. V řízení před správním orgánem neshledal krajský soud vady vytykané žalobci ani jiné vady, pro které by měl napadené rozhodnutí zrušit; v odůvodnění rozsudku se rovněž ztotožnil se žalovaným v posouzení důvodů, pro něž neudělil žalobcům azyl, resp. na ně nevztáhl překážku vycestování. Ze správního spisu vyplynulo, že v daném případě nebylo prokázáno pronásledování ve smyslu zákona o azylu. Příčina odchodu žalobců ze země původu tkvěla v provedení teroristických útoků a s tím souvisejícími policejními akcemi směřujícími k zajištění bezpečnosti obyvatelstva, a dále v příchodu vahhábistů, snažících se získat jiné občany pro svoji víru. Životní podmínky žalobců však byly stejné jako u ostatních obyvatel a i žalobci potvrdili, že příslušné státní orgány činily konkrétní opatření ke zlepšení situace a k zajištění bezpečnosti obyvatel. Možné teroristické útoky mohou zasáhnout kterékoli místo v Rusku a toto nebezpečí hrozí všem obyvatelům; žalobci přitom nepatří do okruhu osob, proti kterým jsou teroristické akce speciálně zaměřeny. Žalovaný po provedeném řízení usoudil, že azyl nelze žalobcům udělit, neboť nesplňují podmínky pro udělení azylu podle § 12, § 13, § 14 zákona o azylu, a dále neshledal ani překážku vycestování podle § 91 zákona o azylu, a krajský soud mu dal po přezkoumání napadeného rozhodnutí v rámci žalobních bodů svým rozsudkem za pravdu.

Proti zamítavému rozsudku krajského soudu podali žalobci (dále též stěžovatelé) včas kasační stížnost. Namítli, že krajský soud nesprávně interpretoval § 2 odst. 6 zákona o azylu, neboť zjištěný skutkový stav věci nepodřadil pod pojem pronásledování. V zemi původu se obávali pronásledování ze strany teroristů a vahhábistů a státní moc nebyla a není schopna zajistit občanům bezpečí.

V doplnění kasační stížnosti ze dne 5. 6. 2006 rozvedli, že se krajský soud dostatečně nezabýval situací v Dagestánu, kde nalezla řada čečenských bojovníků, tzv. vahhábistů, nové útočiště a tito začali ohrožovat místní obyvatele. Vahhábisté stěžovatele několikrát navštívili pod záminkou potřeby potravin. Poté však vždy začali vyhrožovat fyzickou likvidací, neboť stěžovatelé nejsou praví muslimové, jelikož se modlí jen pětkrát denně. Vyžadovali, aby se modlili vícekrát denně. U místní policie přitom nemohli najít efektivní ochranu, neboť i policisté se vahhábistů bojí. Vzhledem k situaci v oblasti se neustále obávali o svůj život, navíc je zde zhoršený přístup ke vzdělání a děti čelí výhrůžkám ze strany vahhábistů i ve škole. Město B., kde před odchodem do České republiky žili, je centrem vahhábismu. Zde také chtěli teroristé dle mínění stěžovatelů původně provést teroristický útok, jenž byl spáchán v severoosetském Beslanu. Proto se tam již necítili bezpečně. Bývalý manžel nejstarší žalobkyně pracuje jako policista, přičemž policisté se u vahhábistů neteší oblibě, proto se na jejich rodinu jakožto rodinu policisty zaměřili a byli tak ohroženi více než jiní obyvatelé města. Nedaleko jejich domu je nemocnice, kde byl proveden teroristický útok a tlaková vlna po výbuchu nemocnice poškodila i jejich dům.

Dále uvedli, že žalobce R. M. dostal již dvakrát povolávací rozkaz do armády. Výkonu vojenské služby by však nebyl schopen, neboť velmi špatně vidí. Vojáci jsou navíc mučeni, o čemž existují i záznamy na videokazetách.

Upozornili též na velmi špatnou situaci rozvedených žen v Dagestánu, jež jsou i znásilňovány a je jim vyhrožováno fyzickou likvidací jejich dětí. Velmi často bývají zneužívány k rozmanitým teroristickým útokům (např. v organizaci al-Káida či při útoku v moskevském divadle). Al-Káida působila i na stěžovatele. Z těchto důvodů nemohla nejstarší žalobkyně v Dagestánu sehnat práci. Jejího bratrance vahhábisté zabili z náboženských důvodů, když odmítal přijmout islám v jeho ortodoxní podobě. Nezletilá žalobkyně V. A. pak ze strachu ze znásilnění ani nechodila ven, její známá však byla znásilněna.

Do České republiky odjela celá rodina, o azyl požádala i matka nejstarší žalobkyně G. G. Stěžovatelé tak splnily podmínky pro udělení azylu dle § 13 zákona o azylu.

Jsou dány i podmínky pro udělení humanitárního azylu. Nejstarší žalobkyně trpí onemocněním lymfatických uzlin, na které užívá lék Amoksiklav, dlouhodobě pak užívá i lék proti bolestem hlavy Saridon. Žalobce R. M. trpí oční chorobou maklodystrofií, pročež byl již v Dagestánu uznán invalidním a byl mu přiznán invalidní důchod 1 000 rublů. Špatný zdravotní stav má i nezletilý žalobce B. T. Bolí jej hlava, několik dní byl léčen na ARO, kde opakovaně ztrácel vědomí, špatně spal a měl vysoké teploty. Vzhledem k úrovni zdravotní péče v Dagestánu, nedostatku léků a nemajetnosti žalobců by v případě návratu do země původu došlo k vážnému zhoršení zdravotního stavu dotčených osob.

Žalobci též splňují podmínky pro vztažení překážky vycestování, neboť v případě návratu do Dagestánu by byli všichni zabiti. V této souvislosti poukázali kamarádky jedné z nezletilých žalobkyň, která byla po návratu ze zahraničí zabita vahhábisty a její orgány byly použity pro účely transplantace bohatým lidem v zahraničí. Žalobci se navíc nemají kam vrátit, protože prodali dům, jsou nemajetní a žádné vazby již v Dagestánu nemají. Poukázali též na situaci v Dagestánu, kde je válka.

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

Žalobci též požádali o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. O této žádosti Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval, neboť rozhodl přímo ve věci samé.

Žalovaný ve svém vyjádření navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Kasační stížnost je důvodná.

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.

Ze soudního spisu vyplynulo, že v podaných žalobách žalobci rozhodnutí žalovaného shodně napadli v rozsahu výroku o neudělení azylu dle § 12 a § 14 zákona o azylu a o nevztažení překážky vycestování dle § 91 zákona o azylu. V bodu III. žalob pak podali výčet různých ustanovení správního řádu a zákona o azylu, která měl žalovaný

podle jejich názoru porušit. Spolu s tímto výčtem citovali podstatný obsah těchto ustanovení, a to tak, že informaci o textu ustanovení jazykově formulovali ve vztahu ke své osobě [např. uvedli: „*odůvodnění napadeného rozhodnutí mě nepřesvědčilo o jeho správnosti*“ či „*správní orgán (...) nevedl azylové řízení tak, aby posílil moji důvěru ve správnost jeho rozhodování, a napadené rozhodnutí nepovažuji za přesvědčivé*“].

Krajský soud napadeným rozsudkem žaloby zamítl. Namítaná porušení zákona o azylu a správního řádu přezkoumal na podkladě správních spisů.

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 byly návrhy natolik vadné, že nebylo možné v řízení pokračovat, tedy zda žaloby měly vady, k jejichž odstranění měli být žalobci vyzváni, nebo zda byly podány 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 předmětných žalobách především zcela absentují jakákoli konkrétní skutková tvrzení o nezákonnostech – ve skutečnosti se jedná toliko o citace určitých ustanovení zákona. V žalobách rovněž zcela chybí právní výtky, neboť citovaná ustanovení zákona nejsou jakkoli subsumována na vylíčená skutková tvrzení. Žalobci ohledně skutkových důvodů, na jejichž základě tvrdí jimi namítaná porušení zákona, odkázali na jejich žádosti o udělení azylu, na protokoly o pohovorech k těmto žádostem a na ostatní spisový materiál, aniž by ovšem poukázali na konkrétní skutkové děje či okolnosti tam zachycené, které by byly skutkovým základem jimi 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 žalobců bylo zřejmé, v jakém rozsahu správní rozhodnutí napadají, 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 nepřípustné 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 žalobách.

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 se kasační soud nemohl zabývat stížními body, směřujícími do posouzení věci samé.

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