



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, Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **A. Y.**, zastoupený Mgr. Bohdanou Novákovou, advokátkou se sídlem Praha 4, Pod Terebkou 12, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 12. 2005, č. j. OAM-4394/VL-07-BE01-2003, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2006, č. j. 1 Az 7/2006 - 35,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2006, č. j. 1 Az 7/2006 - 35, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 30. 12. 2005, č. j. OAM-4394/VL-07-BE01-2003, žalovaný neudělil žalobci azyl podle § 12, § 13 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.

Proti tomuto rozhodnutí žalobce podal dne 9. 2. 2006 česky psanou žalobu, v níž citoval řadu ustanovení zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, účinného do 31. 12. 2005 (dále jen správní řád), která správní orgán v řízení porušil. Žalovanému mimo jiné vytkl, že ve správním řízení nezjistil přesně a úplně skutečný stav věci. Důkazy, které si žalovaný opatřil, nebyly úplné a navíc je nezhodnotil správně a ve vzájemné souvislosti. Žalobce dále uvedl, že další důvody předloží, až se seznámí s obsahem celého spisového materiálu. Současně požádal, aby mu soud ustanovil bezplatného obhájce z řad advokátů a tlumočníka; poukázal též na svou sociální situaci, která odůvodňuje osvobození od soudních poplatků.

Rozsudkem ze dne 13. 6. 2006 městský soud žalobu zamítl. Usnesením z téhož dne, č. j. 1 Az 7/2006 - 33, městský soud zamítl návrh žalobce na ustanovení zástupce.

Včas podanou kasační stížností se žalobce domáhal zrušení uvedeného rozsudku městského soudu. Jako důvod kasační stížnosti označil nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a nepřezkoumatelnost rozsudku spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí a v jiné vadě řízení, která měla za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Žalobce je pro řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátkou na základě smluvního zmocnění.

Nesprávné posouzení právní otázky spatřoval v nesprávné interpretaci ustanovení § 12 a § 91 zákona o azylu, když žalovaný a městský soud interpretovali tato ustanovení s ohledem na intenzitu útoků namířených proti manželce žalobce. Zdůraznil, že jeho manželce bylo několikrát vyhrožováno dokonce fyzickou likvidací a že správní orgán měl přesně a úplně zjistit, zda spolupracovníci opozičního kandidáta a pracovníci společnosti, kde manželka žalobce pracovala, byli nebo jsou terčem útoků bývalého nebo současného režimu v zemi původu. Dále namítl, že v otázce překážky vycestování zůstala zcela stranou skutečnost jeho ruské národnosti, když žalovaný i městský soud se soustředili pouze na vyvracení tvrzení o politickém pronásledování jeho manželky. V těchto nedostatcích žalobce rovněž spatřoval nepřezkoumatelnost, a to jak rozhodnutí žalovaného, tak rozsudku městského soudu. Za nepřezkoumatelné považoval i rozhodnutí žalovaného o neudělení humanitárního azylu a způsob, jakým soud tuto otázku přezkoumal. Jako jinou vadu řízení způsobující porušení práva žalobce na přístup k soudu pak žalobce označil skutečnost, že soud s ním v průběhu řízení komunikoval výhradně v českém jazyce a tlumočnicka zajistil pouze pro ústní jednání. Žalobce tak nemohl soudu vysvětlit svou obavu z národnostního pronásledování a diskriminace. Dále poukázal na to, že jeho žaloba byla v jednom bodě pouze obecná, protože neovládá dokonale český jazyk; městský soud tuto obecnost pouze konstatoval, žalobce však nevyzval k jejímu doplnění.

Žalobce rovněž uvedl několik důvodů, proč by jeho kasační stížnost měla být považována za svým významem podstatně převyšující zájmy žalobců a tedy ve smyslu § 104a s. ř. s. přijatelnou. V první řadě argumentoval potřebou obecného zodpovězení otázky, zda je u žadatele o azyl, který je do jisté míry závislý na svém politicky pronásledovaném rodinném příslušníku, dána povinnost správního orgánu zkoumat jeho vlastní důvody udělení azylu. Žalobce dále zmínil obecný význam otázky míry intenzity pronásledování žadatele o azyl dle § 12 zákona o azylu. Dále poukázal na otázku nerovnosti postavení účastníka řízení, když řízení před soudem je, na rozdíl od řízení před správním orgánem, vedeno v jazyce, kterému tento účastník nerozumí, a potřebu vymezení mantinelů správní úvahy o udělení humanitárního azylu a jejího přezkumu soudem. Konečně žalobce považoval za důležité, aby se zdejší soud vyslovil k případům žadatelů o azyl, u nichž se podstatně změnila politická či společenská situace v zemi jejich původu během řízení o jejich žádosti, a také k otázce míry ochrany národnostních menšin před diskriminací v řízení o udělení azylu.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl, a ztotožnil se se závěry městského soudu. Uvedl, že žalobce v řízení o udělení azylu na svou ruskou národnost neupozorňoval, jakékoli potíže s tím spojené nezmiňoval, za důvody své žádosti o udělení azylu národnostní důvody neoznačil a nevznášel žádnou obavu z národnostního pronásledování. Žalovaný

také nesouhlasil s námitkou žalobce ohledně absence tlumočníka, když městský soud ustanovil tlumočnicku z ruského jazyka usnesením ze dne 14. 4. 2006.

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 by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do právního postavení stěžovatele. O zásadní právní pochybení, v jehož důsledku musí být kasační stížnost vyhodnocena jako přijatelná, v konkrétním případě může jít také tehdy, pokud by krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu. A dále, pokud by krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.

Právě takové pochybení zjistil Nejvyšší správní soud v daném případě v postupu městského soudu, a proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná. Městský soud o žalobě rozhodl, aniž by se předtím zabýval žádostí žalobce o ustanovení zástupce z řad advokátů, a aniž by jej vyzval k upřesnění žalobních bodů. Nadto o jeho žádosti o ustanovení zástupce rozhodl městský soud patrně až po té, kdy při ústním jednání vynesl rozsudek ve věci samé. Důsledkem takového postupu je odepření základního práva na pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy podle čl. 37 Listiny základních práv a svobod.

Nejvyšší správní soud poté, co dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná, přezkoumal napadený rozsudek městského soudu. Podle § 109 odst. 3 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo-li zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Právě proto, že Nejvyšší správní soud v popsáném řízení před městským soudem zjistil vadu, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, shledal, že kasační stížnost je důvodná.

Ze správního a soudního spisu zdejší soud zjistil, že rozhodnutí žalovaného bylo žalobci doručeno do vlastních rukou dne 1. 2. 2006, přičemž podle platné právní úpravy bylo možno proti rozhodnutí žalovaného ve věci azylu podat žalobu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí (§ 32 odst. 1 zákona o azylu). V žalobě podané dne 9. 2. 2006 žalobce mj. požádal, aby mu soud ustanovil bezplatného obhájce z řad advokátů.

Po podání žaloby městský soud zaslal žalobu žalovanému k vyjádření a vyžádal si správní spis. Žalovaný ve svém vyjádření navrhl žalobu odmítnout z důvodů absence zákonem požadovaných náležitostí. Po té městský soud zaslal žalobci vyjádření žalovaného a vyzval jej výzvou v ruském jazyce, aby se vyjádřil k možnosti rozhodnutí bez nařízení jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. Dne 13. 6. 2006 pak s ohledem na vyjádření žalobce proběhlo za účasti tlumočníka do jazyka ruského ústní jednání a na jeho závěru městský soud

vyhlásil rozsudek, jímž žalobu zamítl. Z protokolu o jednání dne 13. 6. 2006, založeného na č. l. 29 spisu, je zřejmé, že při tomto jednání městský soud o neustanovení zástupce nerozhodl, naopak na konci jednání vyhlásil rozsudek ve věci samé.

Následně je ve spise městského soudu založeno na č.l. 32 a 33 usnesení z téhož dne, jímž se zamítá návrh žalobce na ustanovení zástupce. Zamítnutí žádosti městský soud odůvodnil tím, že v daném stádiu řízení není ustanovení zástupce třeba k ochraně práv žalobce, protože ze spisového materiálu je patrné, že žalobce využil svého práva nechat rozhodnutí žalovaného přezkoumat soudem a jím podaný návrh měl zákonem požadované náležitosti. Uvedené usnesení bylo žalobci doručeno zároveň s písemným vyhotovením napadeného rozsudku městského soudu.

Originál písemného vyhotovení napadeného rozsudku je založen na č. l. 35 spisu. V odůvodnění městský soud uvedl, že rozhodnutí žalovaného přezkoumal „v obecné poloze z pohledu posouzení splnění podmínek pro udělení azylu“, protože „žalobce neuvedl žádné konkrétní důvody, v nichž spatřuje nezákonnost rozhodnutí žalovaného“. Přitom konstatoval, že řádné zjištění skutkového stavu v azylovém řízení spočívá především v tom, že žadateli je dána možnost podat úplnou a pravdivou výpověď o důvodech, které jej vedly k opuštění země, což žalobce učinil. Dále městský soud stručně reprodukoval úvahy žalovaného, a ztotožnil se se závěry o nenaplnění důvodů pro udělení azylu podle § 12 písm. a) a b), § 13 a humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu. Stejně tak neshledal podmínky zakládající překážku vycestování dle § 91 zákona o azylu. Zdůraznil zejména nízkou intenzitu útoků, jichž se proti žalobci a jeho manželce dopouštěli neznámí lidé, a skutečnost, že se na nikoho neobrátili se žádostí o pomoc. Poukázal také na to, že ze země původu žalobce a jeho manželka vycestovali legálním způsobem, přičemž svého nezletilého syna zanechali v zemi původu u jeho prarodičů. Uvedené okolnosti svědčí dle městského soudu o tom, že jejich situace nebyla dostatečně závažná.

Popsaným postupem městský soud odepřel žalobci základní právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy podle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. O věci samé totiž rozhodl, aniž by se před tím zabýval žádostí žalobce o ustanovení zástupce pro řízení o žalobě.

Ze soudního spisu pak dokonce vyplývá, že o této žádosti žalobce rozhodl městský soud až po provedení ústního jednání, na němž vyhlásil svůj rozsudek, byť je datum vydání usnesení o zamítnutí žádosti žalobce uvedeno shodně s datem ústního jednání. Usnesení týkající se řízení o žalobě, které bylo vydáno po rozhodnutí ve věci samé, nemůže mít jakoukoli právní relevanci, a to ani pro již proběhlé řízení, ani pro řízení, které bude pokračovat před městským soudem po zrušujícím rozsudku zdejšího soudu. V tomto smyslu je tedy možné konstatovat, že o žádosti žalobce nebylo rozhodnuto vůbec.

S výhradou výše uvedeného je třeba pro úplnost poukázat na to, že pokud městský soud odůvodnil zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce tím, že žalobce podal žalobu, která má všechny zákonem požadované náležitosti, pak toto své odůvodnění sám negoval v odůvodnění napadeného rozsudku, když uvedl, že žaloba postrádala konkrétní žalobní body. Nelze také přehlédnout, že žalobce podal žalobu ve formě známé již zdejšímu soudu z jeho úřední činnosti a objevující se v obměněné podobě (kdy rozdílné jsou pouze základní identifikační údaje - osobní data žalobce a označení napadeného rozhodnutí žalovaného) v celé řadě případů ve věcech azylu.

V důsledku postupu městského soudu pak bylo žalobci, který očekával, že soud rozhodne o jeho žádosti, rovněž znemožněno zvolit si zástupce pro řízení o žalobě cestou plné moci a doplnit své podání či učinit jiné návrhy prostřednictvím osoby schopné kvalifikovaně hájit jeho zájmy, případně i sám. Právo na právní pomoc neimplikuje jenom právo na ustanovení bezplatného zástupce (při splnění zákonem stanovených podmínek), nýbrž také povinnost soudu umožnit zastoupení na základě plné moci. K tomu Nejvyšší správní soud připomíná poslední větu ustanovení § 35 odst. 8 s. ř. s., podle níž *„požádá-li navrhovatel o osvobození od soudních poplatků nebo o ustanovení zástupce, po dobu od podání takové žádosti do právní moci rozhodnutí o ní neběží lhůta stanovená pro podání návrhu na zahájení řízení.“* Městský soud tedy rozhodl o předmětné žalobě v okamžiku, kdy ještě neuplynula lhůta pro její podání, tedy ani pro její případné rozšíření (srov. § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.). Důvodem přerušení běhu lhůty je právě poskytnutí možnosti, aby žalobce spolu se svým zástupcem připravili či opravili návrh na zahájení řízení, tedy aby případně žalobu doplnili o chybějící žalobní body. Výše popsáním postupem tak městský soud porušil i právo žalobce na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, když mu znemožnil domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu.

Zdejší soud se již zabýval případem, kdy krajský soud rozhodl o neustanovení zástupce až jedním z výroků rozhodnutí o věci samé. Takový případ je co do důsledků postupu krajského v právní sféře žalobce obdobný nyní souzené věci. Ve svém rozsudku ze dne 15. 2. 2007, č. j. 4 Azs 454/2005 - 73 (dostupný na www.nssoud.cz), zdejší soud konstatoval, že *požádala-li stěžovatelka v žalobě o ustanovení zástupce a krajský soud o žádosti rozhodl až v rozsudku vedle rozhodnutí o věci samé tak, že se stěžovatelce zástupce pro řízení o žalobě neustanovuje, Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu z úřední povinnosti zruší, protože řízení bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 109 odst. 3 část věty za středníkem s. ř. s.).*

Vzhledem k tomu, že městský soud přezkoumal rozhodnutí žalovaného toliko „v obecné poloze“, protože žaloba neobsahovala žádný konkrétní žalobní bod, zabýval se Nejvyšší správní soud dále i otázkou náležitostí žaloby dle § 71 odst. 1 s. ř. s. V této souvislosti připomíná svůj rozsudek ze dne 22. 4. 2004, č. j. 6 Azs 22/2004 - 42 (dostupný na www.nssoud.cz), v němž upřesnil, že *žalobní body musí podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. obsahovat jak skutkové, tak i právní důvody, pro které žalobce považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné nebo za nicotné. Žalobním bodem však není uvedení ustanovení správního řádu, které měl žalovaný porušit, je-li z hlediska skutkových důvodů jen obecně odkázáno na spisový materiál.*

Jestliže dospěl městský soud k závěru, že žaloba neobsahovala žalobní body a tento nedostatek byl neodstranitelný, měl tuto žalobu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout. Soudy ve správním soudnictví neprovádějí přezkum rozhodnutí správních orgánů na základě revizního principu, ale s ohledem na dispoziční zásadu, kterou je řízení před správními soudy ovládáno, přezkoumávají rozhodnutí správních orgánů v zásadě pouze v mezích uplatněných žalobních bodů. V tomto smyslu tedy ani neodpovídá zvolená forma rozhodnutí městského soudu (rozsudek) jeho obsahu.

Jak již však zdejší soud shora připomněl, po dobu od podání žádosti o ustanovení zástupce do právní moci rozhodnutí o ní neběží lhůta stanovená pro podání návrhu na zahájení řízení, tedy pro doplnění náležitostí žaloby. Nedostatek náležitostí žaloby tedy nebyl neodstranitelný ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., městský soud se však o jeho odstranění vůbec nepokusil. Nepostupoval tedy v souladu s ustanoveními § 37

odst. 5 a § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., která s výzvou k odstranění vad počítají (srov. rozsudek ze dne 31. 1. 2006, č. j. 5 Azs 311/2005 - 44, dostupný na www.nssoud.cz).

Za situace, kdy žalobci ještě běžela lhůta k podání žaloby (§ 36 odst. 3 s. ř. s.), měl městský soud nejprve rozhodnout o jeho žádosti o ustanovení zástupce. Pokud by této žádosti nevyhověl, měl žalobce vyzvat k odstranění vad žaloby, a teprve poté mohl o žalobě rozhodnout.

Pokud jde o námitku žalobce uplatněnou v kasační stížnosti ohledně toho, že s ním městský soud v průběhu řízení komunikoval pouze v českém jazyce, jemuž nerozumí zcela bezproblémově, Nejvyšší správní soud podotýká, že takový postup soudu za určitých okolností by mohl rovněž představovat vadu řízení, která může mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 109 odst. 3 část věty za středníkem s. ř. s.). Ze soudního spisu zdejší soud zjistil, že městský soud ustanovil žalobci tlumočníka z ruského jazyka usnesením ze dne 14. 4. 2006. K tomu připomíná, že funkce ustanoveného tlumočníka se nevyčerpává jeho účastí při jednání a tlumočením jeho průběhu. Prostřednictvím ustanoveného tlumočníka jedná soud s účastníkem i v dalším průběhu řízení. Přitom ustanovený tlumočník pořizuje potřebné překlady jak na základě požadavku soudu, tak i v případě, kdy se na něj obrátí účastník řízení, případně jeho zástupce.

Dalšími námitkami uplatněnými v kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť dospěl-li k závěru, že řízení před městským soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 109 odst. 3 část věty za středníkem s. ř. s.), není možné usuzovat na důvodnost či nedůvodnost námitek ve vztahu k takovému rozhodnutí, jestliže výsledkem bezvadného procesu by mohlo být rozhodnutí jiné.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že v dalším řízení městský soud rozhodne o žádosti žalobce o ustanovení zástupce a umožní mu doplnit náležitosti žaloby. Jestliže pak městský soud ustanovil při jednání jiného tlumočníka, než kterého ustanovil výše uvedeným usnesením, je nezbytné, aby v dalším řízení vyjasnil, který z tlumočnicků je pro dané řízení ustanoven, případně ustanovil tlumočníka nového.

Nejvyšší správní soud proto ze shora vyložených důvodů rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s., za použití § 109 odst. 3 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí rozhodne městský soud o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti ve smyslu § 110 odst. 2 s. ř. s.

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

V Brně dne 29. srpna 2007

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu