



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdlila a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci **žalobkyně: T. K.**, zastoupena Mgr. Irenou Bílou, advokátkou, se sídlem Vitošská 3412/5, Praha 4, proti **žalovanému: Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 8. 2005, č. j. 59 Az 205/2004 - 22,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 8. 2005, č. j. 59 Az 205/2004 - 22, **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 č. j. OAM - 3166/VL - 10 - 08 - 2004 ze dne 15. 11. 2004. Tímto rozhodnutím byla stěžovatelčina 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“). Podle žalovaného stěžovatelka svou vlast opustila kvůli rodinným problémům. Nebyly zjištěny žádné skutečnosti svědčící o tom, že by mohla být ve vlasti vystavena pronásledování z důvodů relevantních pro azylové řízení. Žalovaný konstatoval, že legalizace pobytu na území České republiky a osobní problémy ekonomického a rodinného charakteru nemohou být důvodem pro poskytnutí mezinárodní ochrany formou azylu. Vzhledem k tomu, že posoudil žádost stěžovatelky jako zjevně nedůvodnou ve smyslu § 16 zákona o azylu, neposuzoval pro nadbytečnost splnění podmínek pro udělení azylu dle § 13 a § 14 zákona o azylu a nehodnotil překážky

vycestování ve smyslu § 91 citovaného zákona, neboť jejich aplikace se váže na aplikaci § 12 zákona o azylu, kterého v daném případě užito nebylo.

Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka žalobu ke krajskému soudu, v níž pouze uvedla, že s rozhodnutím žalovaného nesouhlasí a výrok rozhodnutí napadá v celém rozsahu. Žalovaný porušil § 3 odst. 3 a odst. 4, § 32 odst. 1, § 46 a § 47 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“) a § 12 zákona o azylu. Odkázala na své výpovědi při řízení o azylu a na obsah správního spisu a požádala krajský soud, aby rozhodnutí zrušil.

Krajský soud stěžovatelčinu žalobu rozsudkem, blíže označeným v záhlaví, zamítl. Dospěl k závěru, že v průběhu řízení o udělení azylu neuvedla žádné relevantní důvody pro udělení azylu z hlediska zákona o azylu. Konstatoval, že žalovaný měl v průběhu správního řízení dostatečné podklady pro posouzení důvodnosti žádosti stěžovatelky o udělení azylu. Přisvědčil názoru žalovaného, že stěžovatelka neuvedla žádné skutečnosti, ze kterých by bylo možno dovodit, že by mohla být vystavena pronásledování z důvodů uvedených v § 12 zákona o azylu. Proto byly podmínky pro zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 1 písm. g) téhož zákona zcela splněny. Krajský soud dále usoudil, že se žalovaný žádostí stěžovatelky zabýval odpovědně a svědomitě, vycházel ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci.

Stěžovatelka kasační stížností napadla rozsudek krajského soudu v celém rozsahu pro jeho nezákonnost. Soudu v obecné rovině vytýkala nesprávné a povrchní posouzení rozhodnutí žalovaného. Uvedla, že soud prvního stupně pochybil, neboť nezjistil přesně a úplně skutkový stav věci, důkazy, které si žalovaný opatřil, byly neúplné, a jeho rozhodnutí nevyplývá ze zjištěných podkladů. Soud měl proto rozhodnutí žalovaného zrušit. Domnívá se, že splňuje podmínky pro poskytnutí azylu z humanitárních důvodů podle § 14 zákona o azylu. Navrhla zrušení rozsudku krajského soudu, vrácení věci k dalšímu řízení, přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a žádala o nařízení veřejného projednání věci. V doplnění ze dne 15. 11. 2005 stěžovatelka prostřednictvím ustanovené právní zástupkyně zdůraznila, že svým sdělením o obavách z fyzického napadení, poškození zdraví a případného ohrožení života, kterému nebyly orgány Ukrajiny nijak schopny zabránit, se snažila poukázat na to, že splňuje podmínky pro udělení humanitárního azylu ve smyslu § 14 zákona o azylu. Stěžovatelka spatřuje pochybení žalovaného i krajského soudu v tom, že její žádost o azyl posuzovali výhradně podle § 12 zákona o azylu a splněním podmínek podle § 14 zákona o azylu se vůbec nezabývali. Stejně tak se žalovaný nezabýval otázkou, zda jsou v případě stěžovatelky dány předpoklady pro existenci překážky vycestování dle § 91 zákona o azylu. Nesouhlasí s argumentací žalovaného, že aplikace § 91 citovaného zákona se váže na § 12 zákona o azylu, a považuje ji za nesrozumitelnou. Žalovaný se otázkou možnosti udělení azylu podle § 14 zákona o azylu a otázkou existence překážky vycestování dle § 91 zákona o azylu vůbec nezabýval, a proto je zřejmé, že v tomto ohledu nijak nezjišťoval příslušný skutkový stav. Stěžovatelka má za to, že se žalovaný její věci nezabýval svědomitě a odpovědně. Ve výše uvedeném spatřuje kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř. s.“). Navrhla zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 21. 9. 2005 nejprve poukázal na vady kasační stížnosti spočívající v absenci povinného právního zastoupení. Po zhojení této vady uvedl ve vyjádření k doplnění kasační stížnosti ze dne 3. 1. 2006, že stěžovatelka neuvádí nic, co by již k věci azylu a tzv. zkráceného řízení nebylo zohledněno

judikaturou Nejvyššího správního soudu. Žalovaný upozornil na tzv. vylučující důvody, při jejichž naplnění nelze stěžovateli azyl udělit. S ohledem na nedůvodnost kasační stížnosti navrhl její zamítnutí.

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 kasační stížností 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.

K žádosti stěžovatelky, aby bylo ve věci nařízeno jednání, Nejvyšší správní soud uvádí, že podle ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s. o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání. Považuje-li to za vhodné nebo provádí-li dokazování, nařídí k projednání kasační stížnosti jednání. Podle názoru zdejšího soudu předložený spis obsahuje dostatek podkladů rozhodnutí, aniž by bylo potřebné nařizovat ústní jednání.

Po zjištění, že kasační stížnost je podána včas a že je přípustná, přezkoumal Nejvyšší správní soud napadený rozsudek vázán rozsahem i důvody kasační stížnosti, jak to stanoví § 109 odst. 2, 3 s. ř. s. Při přezkumu rozhodnutí krajského soudu však shledal vady, ke kterým musí soud přihlédnout z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud totiž podle citovaného ustanovení není vázán důvody kasační stížnosti, 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. Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že žaloba stěžovatelky zcela postrádá jakákoli konkrétní skutková tvrzení o nezákonnostech ve správním řízení a rovněž právní výtky k rozhodnutí správního orgánu, neboť jednotlivá citovaná ustanovení zákona o azylu a správního řádu nejsou přiřazena k žádným konkrétním skutkovým tvrzením. Ve stěžovatelčině žalobě absentoval řádný žalobní bod.

Krajský soud přitom tuto obecně koncipovanou žalobu bez konkretizace žalobních bodů přezkoumal, přičemž usoudil, že stěžovatelčino podání je žalobou obsahující řádný žalobní bod, a její žalobu meritorně posoudil.

S tímto postupem krajského soudu se nemůže Nejvyšší správní soud ztotožnit. Je přesvědčen, že žaloba pro absenci řádného žalobního bodu nemohla být přezkoumána. Zásadní procesní pochybení se krajský soud dopustil tím, že neprovedl příslušný úkon, jímž by dal stěžovateli možnost tuto vadu žaloby řádně odstranit.

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 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 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 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 19. 11. 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 proti rozhodnutí žalovaného, které bylo doručeno stěžovateli dne 16. 11. 2004, přitom byla soudu doručena 19. 11. 2004, tedy čtyři 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 více než polovina lhůty k podání žaloby a současné komunikační prostředky umožňují, aby se soud o výzvu k odstranění vad alespoň pokusil.

Takový 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 ze dne 31. 1. 2006, č. j. 5 Azs 311/2005 - 44, 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 zbývajících 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 **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. března 2007

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu