



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudců JUDr. Milady Tomkové, JUDr. Brigity Chrástilové, JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **nezl. D. U.**, zastoupen zákonnou zástupkyní L. U., právně zastoupeného Mgr. Miroslavem Neradem, advokátem, se sídlem Holečkova 9, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, poštovní příhrádka 21/OAM, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 11. 2006, č. j. OAM - 1189/LE - C06 - C09 - 2006, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2007, č. j. 55 Az 13/2006 - 37,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2007, č. j. 55 Az 13/2006 - 37, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2007, č. j. 55 Az 13/2006 - 37, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti výše označenému rozhodnutí žalovaného, jímž stěžovateli nebyla udělena mezinárodní ochrana podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění účinném k datu rozhodování žalovaného (dále jen „zákon o azylu“).

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a tvrdí, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, kterou stěžovatel v žalobním řízení nastolil. Stěžovatel poukázal na to, že vzhledem k tomu, že jeho řízení o udělení mezinárodní ochrany a řízení jeho matky, jako zákonné zástupkyně, se vede odděleně, nelze vyloučit

situaci, kdy matce bude uloženo vycestovat, zatímco stěžovatel bude nadále oprávněn pobývat na území České republiky. Proto stěžovatel prostřednictvím právního zástupce v řízení o žalobě navrhoval zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného s tím, že stěžovateli měla být poskytnuta tzv. doplňková ochrana podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Za mezinárodní závazek podle citovaného ustanovení stěžovatel považuje povinnosti, které Česká republika na sebe vzala přijetím Úmluvy o právech dítěte (publikována pod č. 104/1991 Sb.), zejména povinnost podle čl. 3 úmluvy, tedy že zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoliv činnosti týkající se dětí. Stěžovatel rovněž poukázal na čl. 9 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, který ukládá státům, aby zajistily, že dítě nebude odděleno od matky, ledaže by se tak stalo na základě soudního rozhodnutí, v souladu s platným právem a v zájmu dítěte. Stěžovatel namítá, že správní orgán nesprávně posoudil, zda neposkytnutím doplňkové ochrany nedojde k porušení mezinárodních závazků České republiky a krajský soud tento nedostatek v řízení o žalobě nenapravil.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační uvedl, že své rozhodnutí považuje za správné. Poukázal na zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který podle jeho názoru umožňuje rodičům nezletilého stěžovatele legalizovat pobyt na území České republiky, a ochránit tak jednotu rodiny. Rovněž poukázal na to, že po dobu probíhajícího řízení o kasační stížnosti náleží stěžovateli i jeho matce jako zákonné zástupkyni vízum za účelem strpění pobytu ve smyslu ustanovení § 78b zákona o azylu.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zejména zjistil následující: matka stěžovatele jako jeho zákonná zástupkyně uvedla v žádosti o udělení azylu ze dne 18. 10. 2006, že syn je národnosti ukrajinské, státního občanství Ukrajiny, náboženského vyznání pravoslavného křesťanství. O azyl žádá proto, aby mohli zůstat spolu jako rodina. Uvedla, že stěžovatel je nemocný a musí navštěvovat lékaře. Na Ukrajinu se nemůže vrátit, protože tam nemá kde bydlet a nemohla by mu být poskytována dostatečná lékařská péče. Dále zástupkyně stěžovatele uvedla, že jeho otec je pravoslavného vyznání stejně jako ona, jeho rodiče jsou však baptisté a nechtějí, aby matka stěžovatele žila společně s jeho otcem.

Blíže důvody žádosti o azyl osvětlila zástupkyně stěžovatele v rámci pohovoru k žádosti o udělení azylu na území České republiky ze dne 18. 10. 2006 a 15. 11. 2006. Z obsahu protokolů o pohovorech vyplývá, že primárním cílem žádosti o azyl bylo umožnění společného života celé rodiny na území České republiky a zajištění lékařské péče pro stěžovatele. Při druhém pohovoru upřesnila zástupkyně stěžovatele jeho zdravotní stav tak, že nejde o akutní problémy, stěžovatel měl být dispenzarizován pro přetrvávající následky ikteru a pro vrozenou dysplazii kyčelních kloubů.

Vycházejí z těchto zjištěných skutečností žalovaný zejména ve svém rozhodnutí konstatoval, že důvody uváděné stěžovatelem nelze podřadit pod žádný z důvodů pronásledování ve smyslu § 12 zákona o azylu, pokud pak jde o případné udělení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu, neshledal žalovaný k tomu důvodu, neboť stěžovatel netrpí žádným akutním nepříznivým stavem, je pouze sledován pro běžné porodní komplikace. S odvoláním na obsah spisového materiálu (zprávy o situaci v zemi původu) pak žalovaný vyvodil, že úroveň pediatrické péče na Ukrajině není špatná, ovšem

některé výkony jsou poskytovány za úplatu, to však podle jeho názoru není důvod k poskytnutí humanitárního azylu. Rozhodnutí žalovaného bylo stěžovateli doručeno dne 18. 12. 2006.

Z obsahu soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že toto rozhodnutí žalovaného napadl stěžovatel podáním označeným jako žaloba dne 21. 12. 2006. V něm uvedl, že napadá rozhodnutí žalovaného v celém rozsahu pro jeho nezákonnost, která spočívá v porušení § 3 odst. 4, § 32 odst. 1 a § 46 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, s tím, že při posuzování návrhu nebyl zjištěn přesně a úplně skutkový stav. Tím, že důkazy, které žalovaný ve správním řízení pořídil, nebyly úplné, došlo podle stěžovatele i k porušení § 34 odst. 5 správního řádu. Dále stěžovatel ve svém podání uvedl, že další důvody uvede, až se seznámí s celým obsahem spisového materiálu.

Dále ze soudního spisu vyplývá, že krajský soud na toto podání reagoval dne 4. 1. 2007 výzvou ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. a poučením podle § 36 odst. 1 s. ř. s. Na tuto výzvu a poučení stěžovatel prostřednictvím zákonné zástupkyně reagoval žádostí o ústní jednání a o ustanovení tlumočníka a zástupce z řad advokátů. Krajský soud oběma těmito návrhům vyhověl a tlumočníka i zástupce pro řízení ustanovil. Dále přistoupil k nařízení ústního jednání, při němž ustanovený zástupce stěžovatele vznesl argument možného konfliktu rozhodnutí žalovaného s Úmluvou právech dítěte (obdobně jako v kasační stížnosti).

Krajský soud po provedeném ústním jednání vydal výše označený rozsudek, jímž žalobu stěžovatele zamítl s tím, že se vyjádřil jak k otázce provedení dokazování před správním orgánem, tak k námitce rozporu s Úmluvou o právech dítěte.

Rozsudek byl stěžovateli doručen dne 20. 6. 2007, kasační stížnost byla podána dne 11. 7. 2007.

Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.) a tuto kasační stížnost podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost shledává Nejvyšší správní soud s ohledem na uplatněný kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) a podle § 104 odst. 4 (kasační důvody byly uplatněny již v řízení před krajským soudem) s. ř. s. přípustnou.

Po konstatování přípustnosti kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud ve smyslu ustanovení § 104a s. ř. s. dále zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle citovaného ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Zákonný pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, představuje typický neurčitý právní pojem, jehož výklad provedl Nejvyšší správní soud již ve svém usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39 (srov. www.nssoud.cz). O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech:

1) Kasační stížnost se dotýká *právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu.*

2) Kasační stížnost se týká *právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně*. Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu.

3) Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit *judikatorní odklon*, tj. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně.

4) Další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno *zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele*.

O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud:

a) Krajský soud ve svém rozhodnutí *nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu* a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu.

b) Krajský soud *v jednotlivém případě hrubě pochybil* při výkladu hmotného či procesního práva.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že důvod přijatelnosti kasační stížnosti je v posuzovaném případě dán, neboť krajský soud při projednání stěžovatelova podání označeného jako žaloba postupoval způsobem, který je třeba s ohledem na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu považovat za exces z řádné aplikace procesního práva. Nejvyšší správní soud za této situace napadený rozsudek krajského soudu za použití § 109 odst. 3 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že je třeba rozhodnutí krajského soudu zrušit.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu byl postup krajského soudu v přístupu k žalobě stěžovatele krajně problematický. Krajský soud vycházel z toho, že původní podání stěžovatele ze dne 21. 12. 2006, které obsahovalo pouze obecné konstatování rozporu rozhodnutí žalovaného s vyjmenovanými ustanoveními správního řádu, je žalobou obsahující řádný žalobní bod ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., na základě které bylo lze rozhodnutí žalovaného přezkoumat. Krajský soud posléze tuto „žalobu“ i meritorně „přezkoumával“, dokonce přihlédl i k argumentaci, kterou stěžovatel (resp. jeho právní zástupce) vznesl až při ústním jednání a kterou nelze ani při nejvyšší míře příznivosti považovat za přípustné doplnění žalobního bodu po lhůtě ve smyslu § 71 odst. 2 s. ř. s.

S tímto postupem krajského soudu se nemůže Nejvyšší správní soud ztotožnit. Nejvyšší správní soud je totiž na rozdíl od krajského soudu přesvědčen, že žaloba stěžovatele pro absenci řádného žalobního bodu nebyla přezkoumatelná, krajský soud přitom pak neučinil ničeho, čím by dal stěžovateli možnost tuto vadu žaloby řádně odstranit a přezkum v řádně vymezeném rozsahu otevřít umožnil.

Nejvyšší správní soud musí poukázat na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu 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 individualizovanou) 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.“

Z pohledu výše uvedeného je tedy zcela zřejmé, že žaloba stěžovatele řádný žalobní bod ve smyslu § 1 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zcela postrádala. Ze žaloby pak bylo zároveň zřejmé, že stěžovateli procesní význam řádných žalobních bodů, jak byly výše vymezeny, uniká, neboť ve svém podání odkázal na pozdější odůvodnění žaloby po seznámení se spisem. Odůvodnění žaloby je však něco zcela jiného než konstrukce žalobního bodu. Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že je obecně tradovaným vědomím, že správní soudnictví je důsledně vystavěno na zásadě dispoziční, a to nikoliv pouze od účinnosti úpravy správního soudnictví v soudním řádu správním, ale již od dob úpravy předchozí. Výrazem dispoziční zásady je v úpravě současné mj. i ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s., podle kterého soud přezkoumá **v mezích žalobních bodů** napadené výroky rozhodnutí. Správní soudnictví je tedy založeno na zásadě, že správní soud z vlastní iniciativy nepřezkoumává správní rozhodnutí nad rámec vymezený žalobcem a nenahrazuje žalobcovu iniciativu (k tomu srov. např. nález pléna Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 12/99).

Za této situace trpělo podání stěžovatele ze dne 19. 12. 2006 (soudu doručeno 21. 12. 2006) vadou podání, neboť šlo svou povahou o žalobu blanketní, tedy neúplnou. Bylo proto namístě zvolit postup podle ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s. a stěžovatele vyzvat k odstranění vad tohoto podání, uvést, jakým způsobem mají být vady odstraněny, a poučit účastníka, jaký bude mít jeho 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 naznačeným způsobem neučinil. Žaloba stěžovatele přitom byla soudu doručena již 21. 12. 2006, tedy celých jedenáct dnů před koncem zmíněné lhůty.

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 č. j. 2 Azs 9/2003 - 40 ze dne 23. 10. 2003, 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.). Nejvyšší správní soud konečně v této souvislosti připomíná i svůj rozsudek ze dne 2. 8. 2007, č. j. 2 Azs 54/2007 - 42, www.nssoud.cz, v němž konstatoval, že za element žalovaného bodu, u něhož je třeba se pokusit o jeho doplnění a upřesnění, je nutno považovat každé vyjádření žalobce, z něhož by i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že má napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu za nezákonné.

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 nález 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, nález 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). Nejvyšší správní soud poznamenává, že krajský soud v případě stěžovatele nebyl ani zdaleka konfrontován s tak krátkou lhůtou. Jeho postup tedy nelze nahlíženo zmíněným nálezem Ústavního soudu přijmout v žádném případě. Krajský soud měl oba stěžovatele řádně a neprodleně vyzvat k odstranění vad žaloby spolu s řádným poučením, jak tyto vady odstranit. Pokud tak neučinil bez přijatelných důvodů a místo toho se pokoušel přezkoumat neprojednatelnou žalobu meritorně, zatížil řízení vadou, k níž musel Nejvyšší správní soud přihlédnout i bez návrhu (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

Z výše uvedeného Nejvyšší správní soud tedy vyvodil, že se krajský soud při svém rozhodování dopustil shora vytknutých pochybení, a dospěl proto k závěru, že je třeba rozhodnutí krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 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 27. února 2008

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu