



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobce: J. M.**, zastoupeného Alexandrem Petříčkem, advokátem se sídlem Chrastavská 188/27, Liberec, proti **žalovanému: Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Ústí nad Labem, Inspektorát cizinecké policie Liberec**, Nám. Dr. Edvarda Beneše 584/24, Liberec, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 7. 2009, č. j. CPUL-5517/ČJ-2009-0462KP-SV, ve věci zajištění cizince, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 16. 9. 2009, č. j. 59 Ca 59/2009 - 27,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 16. 9. 2009, č. j. 59 Ca 59/2009 - 27, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci (dále též „krajský soud“), kterým tento soud zamítl jeho žalobu podanou proti rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Ústí nad Labem, Inspektorátu cizinecké policie Liberec (dále též „správní orgán“), ze dne 2. 7. 2009, č. j. CPUL-5517/ČJ-2009-0462KP-SV. Uvedeným rozhodnutím správní orgán podle ust. § 129 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění

pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zajistil stěžovatele za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy – Dohody mezi Evropským společenstvím a Ukrajinou o zpětném přebírání osob, publikované dne 18. 12. 2007 v Úředním věstníku pod č. L 332, S. 0048 – 0065.

Jako právní důvody kasační stížnosti stěžovatel uvedl důvody obsažené v ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Podle stěžovatele krajský soud nesprávně posoudil otázku protiústavnosti rozhodnutí o jeho zajištění podle ust. § 129 zákona o pobytu cizinců a řízení mu předcházejícího, tj. posouzení souladu ust. § 129 zákona o pobytu cizinců a ust. § 3a písm. a) bod 4. 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“), s čl. 1 odst. 2 a čl. 10 Ústavy a s čl. 43 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), ve spojení s Úmluvou o právním postavení uprchlíků a s čl. 3, 5 a 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Stěžovatel tvrdí, že rozhodnutím správního orgánu o zajištění mu bylo upřeno právo na vstup do řízení o udělení mezinárodní ochrany, o kterou se chtěl ucházet, když podle ust. § 3a písm. a) bod 4. zákona o azylu, ve spojení s ust. § 129 zákona o pobytu cizinců, není cizinec zajištěný za účelem jeho předání nebo průvozu podle mezinárodní smlouvy oprávněn učinit prohlášení o mezinárodní ochraně. Podle stěžovatele mu v zemi původu hrozí pronásledování za uplatňování politických práv a svobod za zastávání určitých politických názorů. „Do ČR jsem přijel již v roce 1997 a rodinné, sociální a kulturní vztahy na Ukrajině takřka nemám. Přitom pouze v řízení o udělení mezinárodní ochrany je možno skutečně zjistit, zda by mým předáním do státu původu nedošlo k porušení čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, čl. 3 a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod či čl. 43 Listiny základních práv a svobod.“ Rozhodnutím o zajištění se podle názoru stěžovatele správní orgán navíc dopustil diskriminace z důvodu státní příslušnosti a porušil tak čl. 3 Listiny, neboť mu pouze z toho důvodu, že je občanem Ukrajiny, nebylo umožněno požádat v zařízení pro zajištění cizinců o mezinárodní ochranu. Stěžovatel v této souvislosti odkázal na statistiky Ministerstva vnitra, týkající se počtu občanů Ukrajiny, jimž byla za poslední tři roky udělena některá z forem mezinárodní ochrany. Stěžovatel proto trvá na tom, že rozhodnutí o zajištění je v rozporu s čl. 1 odst. 2 a čl. 10 Ústavy, čl. 3 odst. 1 a čl. 43 Listiny, ve spojení s Úmluvou o právním postavení uprchlíků a s čl. 3, 5 a 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Vzhledem k výše uvedenému měl podle jeho názoru krajský soud rozhodnutí o zajištění zrušit pro nezákonnost a nepřezkoumatelnost. Stěžovatel se domnívá, že krajský soud se nedostatečně vypořádal s jeho námitkami, a proto jeho rozhodnutí považuje za nepřezkoumatelné. Dále nesouhlasí s názorem krajského soudu, že měl možnost požádat o jednu z forem mezinárodní ochrany před svým zajištěním, z čehož podle jeho názoru krajský soud dovozuje, že mu nepřísluší domáhat se mezinárodní ochrany po zajištění v zařízení pro zajištění cizinců. Tento názor nezohledňuje podle stěžovatele fakt, že v řízení o udělení mezinárodní ochrany se posuzuje stav

věci, jaký tu je v době řízení. Od předešlého řízení o udělení mezinárodní ochrany se situace změnila a stěžovatel proto mohl uvést nové okolnosti, zejména jeho existující rodinný život s družkou I. K., která však byla z důvodu současné právní úpravy předána na Ukrajinu. Stěžovatel se rovněž neztotožňuje s názorem krajského soudu, že prokazování dalších skutečností je pro rozhodnutí o zajištění cizince za účelem předání podle mezinárodní smlouvy nadbytečné. Takový názor by podle něj vedl k absurdním závěrům, že by podle mezinárodní smlouvy mohli být hromadně předáváni cizinci, kterým by v zemi původu hrozilo nebezpečí uložení či vykonání trestu smrti, reálná hrozba mučení nebo pronásledování ve smyslu Úmluvy o právním postavení uprchlíků, čímž by orgány České republiky porušovaly závazky vyplývající pro ně z mezinárodních smluv, jakož i z Listiny. Takový postup je však podle stěžovatele zcela nepřipustný. Stěžovatel v této souvislosti odkázal na nepublikovanou pracovní verzi příspěvku zástupců Organizace pro pomoc uprchlíkům na téma „Zajišťování cizinců v rámci readmisivních dohod a jejich vstup do řízení o udělení mezinárodní ochrany“ předneseného na semináři pořádaném Veřejným ochráncem práv dne 12. 6. 2009, kterou rovněž připojil ke své kasační stížnosti. Vzhledem k výše uvedenému skutkovému stavu a k závěrům obsaženým v přiloženém příspěvku stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud ve smyslu ust. § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ve spojení s ust. § 120 s. ř. s. a čl. 95 odst. 2 Ústavy, přerušil řízení a předložil věc Ústavnímu soudu, neboť lze důvodně pochybovat o souladu ust. § 3a písm. a) bod 4. zákona o azylu s ústavním pořádkem. Proto stěžovatel navrhl zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu zpět k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 9. 10. 2009 správní orgán podrobně zrekapituloval předcházející řízení, přičemž zdůraznil, že se v průběhu řízení zabýval otázkou existence důvodů znemožňujících vycestování cizince ve smyslu ust. § 179 zákona o pobytu cizinců. Správní orgán připomněl, že stěžovatel v této souvislosti do protokolu o vyjádření účastníka správního řízení sepsaného dne 2. 7. 2009, č. j. CPUL-5517/ČJ-2009-0462KP-SV, uvedl, že v České republice nemá žádné trvale žijící příbuzné, ani není příbuzný občana Evropské unie, a že jeho vyhoštění nebude znamenat nepřiměřený zásah do jeho soukromého života. Zároveň bylo vyžádáno závazné stanovisko Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, k otázce existence důvodů znemožňujících vycestování cizince. Pod evidenčním číslem ZS11373 bylo toto závazné stanovisko zasláno správnímu orgánu pro potřeby řízení o správním vyhoštění podle ust. § 119 odst. 1 písm. c) bod 1 a 2 zákona o pobytu cizinců, ve kterém bylo konstatováno, že nebyl shledán důvod znemožňující vycestování cizince do země státního občanství a jeho vycestování je tak možné. Se závazným stanoviskem byl stěžovatel prokazatelně seznámen, když mu bylo přečteno a seznámení potvrdil podpisem. Správní orgán dále uvedl, že se při vydávání žalobou napadeného rozhodnutí řídil Dohodou mezi Evropským společenstvím a Ukrajinou o zpětném přebírání osob, jejíž součástí je i nutnost dodržování lidských práv a svobod vyplývajících ze Všeobecné deklarace lidských práv ze dne 10. prosince 1948 a z mezinárodního práva, zejména z Evropské úmluvy

o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. listopadu 1950, Úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967, Mezinárodního paktu o občanských a politických právech ze dne 16. prosince 1966 a mezinárodních smluv o vydávání osob. Žádný návrh týkající se podané kasační stížnosti správní orgán nevznosl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu z důvodů v této stížnosti uplatněných a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Podle ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo 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.

S ohledem na dikci ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. citovaného výše přezkoumal Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí nad rámec stížních bodů, které jsou obsaženy v kasační stížnosti stěžovatele, a shledal, že řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, neboť v řízení před krajským soudem chyběly zákonem stanovené podmínky přístupu žalobce k soudu, když žaloba, tak, jak byla podána, byla neprojednatelná.

Podle ust. § 71 odst. 1 s. ř. s. musí žaloba kromě obecných náležitostí podání (ust. § 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) obsahovat označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci, označení osob na řízení zúčastněných, jsou-li žalobci známy, označení výroků rozhodnutí, které žalobce napadá, žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést a návrh výroku rozsudku. Podle věty třetí odstavce 2 tohoto ustanovení může žalobce rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby.

Jak vyplývá z výše uvedeného, ust. § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ukládá žalobci povinnost uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení a (v témže smyslu) konkrétní právní argumentaci, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 57, publikovaného pod č. 835/2006 Sb. NSS., je tedy žalobce povinen vylicit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v řízení předcházejícím vydání napadeného

rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen uvést svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Vylíčení skutkových okolností přitom nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, ale musí být individualizovaným, a tedy od jiných skutkových okolností jednoznačně odlišitelným popisem. Právní náhled na věc pak nemůže být toliko obecný odkaz na určitá ustanovení zákona a na práva či povinnosti v nich stanovené, ale musí aplikovatelné právní normy subsumovat na vylíčená skutková tvrzení a obsahovat konkrétní – o tyto skutkové okolnosti se opírající právní výtky, tj. tvrzení o porušení práva.

Soud není povinen ani oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti správního aktu, nepostačí proto, vytýká-li žaloba obecně, že zákon byl porušen a případně pouze v obecné rovině odkazuje k zákonným ustanovením, nebo vytýká-li, že řízení bylo vadné, aniž by zároveň poukazovala na konkrétní skutečnosti, z nichž je takové tvrzení dovozováno, neboť jak je uvedeno výše, skutkové důvody se mají vztahovat ke konkrétnímu namítanému porušení zákona. Pokud žaloba žádný žalobní bod neobsahuje, může být sice tento nedostatek podmínek řízení zhojen, nicméně jen v zákonné lhůtě pro podání žaloby (srovnej například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2005, č. j. 8 Azs 52/2005 - 56, či rozsudek téhož soudu ze dne 22. 4. 2004, č. j. 6 Azs 22/2004 - 42, oba dostupné na www.nssoud.cz).

Z obsahu soudního spisu, který měl zdejší soud k dispozici, vyplývá, že návrhem ze dne 17. 7. 2009 označeným jako „*žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb.*“ brojil stěžovatel proti shora vymezenému rozhodnutí správního orgánu. Obsah podané žaloby byl tvořen výhradně stěžovatelovou argumentací směřující proti existenci ust. § 3a písm. a) bod 4. zákona o azylu, podle kterého je cizinec oprávněn učinit prohlášení o mezinárodní ochraně v zařízení pro zajištění cizinců, s výjimkou cizince zajištěného za účelem jeho předání nebo průvozu podle mezinárodní smlouvy nebo právního předpisu Evropských společenství, a s tím spojeným tvrzením stěžovatele, jakožto cizince zajištěného podle ust. § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, o nemožnosti podat žádost o udělení mezinárodní ochrany.

Z výše uvedeného je zřejmé, že podaná žaloba zcela absentuje jakákoli konkrétní skutková tvrzení o nezákonnostech a rovněž právní výtky směřující proti napadenému rozhodnutí správního orgánu, neboť žalobcem (stěžovatelem) uplatněná argumentace vůbec nesměřuje proti rozhodnutí správního orgánu o zajištění cizince podle ust. § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, případně řízení před správním orgánem, které jeho vydání předcházelo.

Z tohoto důvodu je podle Nejvyššího správního soudu nezbytné konstatovat, že v nyní projednávané věci neobsahovala žaloba stěžovatele žádný žalobní bod.

Neobsahuje-li však žaloba shora uvedené náležitosti, či trpí-li žaloba jinými odstranitelnými vadami, je podle ust. § 37 odst. 5 s. ř. s. povinností předsedy senátu žalobce vyzvat k doplnění podání, popř. k opravě nebo odstranění jeho vad, a to ve lhůtě, kterou mu k tomu stanoví. Pokud žalobce vady ve stanovené lhůtě neodstraní vůbec nebo nedostatečným způsobem, je pro další postup soudu rozhodné, zda žaloba trpí takovými vadami, které brání možnosti pokračovat v řízení a o takové žalobě meritorně rozhodnout. Lhůtu k odstranění vad podání stanovenou předsedou senátu podle citovaného ustanovení přitom nelze zaměňovat s lhůtou pro uplatnění žalobních námitek, resp. jejich rozšíření. Brání-li vady žaloby možnosti v řízení pokračovat a o žalobě meritorně rozhodnout, soud takovou žalobu odmítne.

Ostatně v podobném směru se zdejší soud vyjádřil též v rozsudku ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, publikovaném pod č. 534/2005 Sb. NSS, v němž konstatoval následující: *„Jestliže tedy soudní řád správní požaduje, aby žaloba splňovala určité náležitosti, nečiní tak proto, aby krajské soudy formalisticky trvaly na naplnění litery zákona, ale proto, aby žaloba mohla být podkladem právě pro poskytování několikrát zmíněné spravedlivé ochrany veřejným subjektivním právům v rámci soudního řízení. Krajské soudy musí mít tento základní smysl a účel žaloby vždy na zřeteli, a dále si musí zodpovědět otázku, jaký konkrétní smysl a účel má ta která konkrétní zákonem stanovená náležitost žaloby, a podle obsahu (samozřejmě netoliko pouze podle slov) žaloby podané žalobcem posoudit, zda tyto náležitosti splněny jsou či nikoliv. Na žalobu je přitom nutno pohlížet jak na jeden celek; proto nelze jednotlivé náležitosti posuzovat izolovaně. Stejný přístup je třeba volit i při odstraňování vad žaloby, tedy skutečných nedostatků obecných či zvláštních náležitostí žaloby, které brání tomu, aby žaloba mohla být podkladem projednání a rozhodnutí věci. ... Pokud je namísto vady odstraňovat [např. žalobce neuvádí v žalobě žádné konkrétní výtky vůči napadenému rozhodnutí, ale pouze povšechně cituje ustanovení právních předpisů], pak soud musí žalobce vždy k odstranění těchto vad vyzvat, stanovit mu k jejich odstranění přiměřenou lhůtu, a poučit jej jednak o následcích nesplnění této výzvy, a jednak o tom, jak má vadu odstranit. Toto poučení přitom musí být konkrétní [pouhá parafráze vybraných ustanovení soudního řádu správního je tedy nedostačující] a musí být diferencované v závislosti na individuální charakteristice žalobce, vůči němuž směřuje.“*

Na pozadí shora uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že v nyní projednávané věci nelze absenci tzv. žalobního bodu podle ust. § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. považovat za neodstranitelný nedostatek podání, tím spíše v situaci, kdy sice nebyly z obsahu žaloby patrné důvody, pro něž byla žaloba podána, bylo však zřejmé, čeho se žalobce domáhá. V daném případě byl proto na místě postup soudu podle ust. § 37 odst. 5 s. ř. s., včetně nezbytného poučení stěžovatele o právních následcích neodstranění vad v žalobě. Tím, že však krajský soud nevyzval stěžovatele k opravě nebo odstranění vad podání a doplnění žaloby ve stanovené lhůtě s poučením o následcích nevyhovění, ačkoliv byly pro takový postup dány důvody, a žalobu posléze zamítl, zatížil své řízení vadou, která mohla a v souzené věci měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Další vadu, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé, představuje podle Nejvyššího správního soudu skutečnost, že předmětnou žalobu ze dne 17. 7. 2009, která byla krajskému soudu doručena dne 22. 7. 2009, podal stěžovatel spolu se svojí družkou I. K. jako žalobkyní, která se proto v petitu pod bodem 2) domáhala, aby krajský soud vydal následující rozsudek: „*Rozhodnutí Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Ústí nad Labem, Inspektorátu cizinecké policie Liberec č. j. CPUL-5518/ČJ-2009-0462KP-SV ze dne 2. července 2009 se zrušuje*“, přičemž žalobci s odůvodněním, že spolu žijí na území České republiky jako druh a družka a jejich věci proto spolu skutkově souvisí, požadovali společné projednání věci. Ze soudního spisu předloženého krajským soudem však není patrné, jak se tento s návrhem na společné projednání věci vypořádal a proč se řízení vedené u krajského soudu pod sp. zn. 59 Ca 59/2009 týkalo výhradně stěžovatele a nikoliv jeho družky I. K.

Uplatněnými stížními důvody se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť za situace, kdy není najisto postavena otázka projednatelnosti žaloby v původním žalobním řízení, by přijaté závěry Nejvyššího správního soudu byly přinejmenším předčasné. Shodně je třeba přistupovat k návrhu stěžovatele na předložení věci Ústavnímu soudu, neboť uváděné ust. § 3a písm. a) bod 4. zákona o azylu, které mělo stěžovateli dle jeho tvrzení upřít právo podat žádost o udělení mezinárodní ochrany, nebylo ze strany zdejšího soudu při řešení nyní projednávané věci použito, a proto Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro předložení věci Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

Stěžovatel dále podal návrh na předběžné opatření podle ust. § 38 s. ř. s., ve spojení s ust. § 120 s. ř. s. Nejvyšší správní soud o tomto návrhu nerozhodl, neboť má za to, že rozhodnutím ve věci odpadl pro vydání předmětného usnesení důvod.

Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí soudu přezkoumal v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto dle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu pro jinou vadu řízení mající vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé dle ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zrušil a věc mu současně vrátil k dalšímu řízení, v němž je krajský soud podle odst. 3 téhož ustanovení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem dle ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci v novém rozhodnutí (ust. § 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 19. listopadu 2009

JUDr. Radan Malík
předseda senátu