



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobce: **A. M.**, zastoupeného JUDr. Matoušem Jírou, advokátem, se sídlem 28. října 1001/3, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného č. j. OAM-232/LE-LE05-K03-2013 ze dne 3. června 2014, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě č. j. 62 Az 16/2014 - 38 ze dne 6. května 2015,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. j. 62 Az 16/2014 - 38 ze dne 6. května 2015 **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobce, státní příslušník Íránské islámské republiky, podal dne 12. srpna 2013 žádost o udělení mezinárodní ochrany. V rámci žádosti a pohovoru k žádosti uvedl, že v Íránu pracoval jako rozhlasový a televizní hlasatel. Svou vlast opustil 1. dubna 2011, poté pobýval v Malajsii (opakovaně), v Turecku, v České republice na pozvání syna a poté v Belgii. Jako důvod odchodu žalobce označil problémy se státem. Pracoval ve vládním rozhlase, v době svého odchodu ze země na pozici „nejvyššího hlasatele“ a učitele moderátorské práce. Nesouhlasil však s vládními rozhodnutími, a proto opakovaně nepřečetl některá politická prohlášení. Když věděl, že bude muset číst některá vládní prohlášení, vzal si raději dovolenou nebo napsal zaměstnavateli, že je nemocný, aby nemusel číst něco, s čím nesouhlasí. Měl proto problémy v zaměstnání, obdržel 17 varovných dopisů (první v roce 1987) a dvakrát byl potrestán důtkou. V roce 2001 pak žalobce odcestoval do Dánska, kde se setkal s panem T., šéfem Rádia Evropa, jenž žalobci

nabídl spolupráci v uvedeném rádiu, kterou však žalobce odmítl. Následně však žalobce zjistil, že osoba, která ho spojila s panem T., byla tajným agentem Íránu a po návratu do Íránu žalobce nemohl po dobu roku a půl pracovat. Problémy žalobce však zásadně nabraly na intenzitě poté, co jeho syn začal pracovat a vysílat svůj pořad v Rádiu Farda, což je íránská odnož Rádia Svobodná Evropa se sídlem v Praze. Žalobce konstatoval, že se jednalo především o psychický tlak zvyšující se intenzity a že mu nebylo dovoleno podílet se na důležitějších reportážích. Později se ho pracovník bezpečnostního oddělení rozhlasu, spolupracující s bezpečnostním a informačním ministerstvem, dotázal, zda ví o práci svého syna v Rádiu Svobodná Evropa, a sdělil žalobci, že pro něj již není v rozhlase místo. Dodal, že jsou schopni žalobceva syna přemístit zpět do Íránu, odsoudit jej a potrestat s tím, že dostane trest smrti. Jako důvod žádosti o udělení mezinárodní ochrany žalobce uvedl, že jeho život je v nebezpečí, neboť v Íránu mu bylo vyhrožováno, což pokračovalo během jeho pobytu v Turecku a v Malajsii. Žalobce, stejně jako jeho syn, obdržel výhrůžné e-mail, že bude zabit.

[2] Žalobce při pohovorech zmínil další událost, jíž zdůvodňoval svou žádost o mezinárodní ochranu. Uvedl, že měl z dob íránské revoluce fotografie poprav. Tyto fotografie předal osobě, která mu sdělila, že je zpravodajcem časopisu Šark, avšak později žalobce zjistil, že se jednalo o agenta. Po odchodu z Íránu se podle žalobce k jeho fotografiím dostaly státní orgány.

[3] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím udělil žalobci doplňkovou ochranu na 24 měsíců, neboť dospěl k závěru, že v případě žalobce nelze vyloučit nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 1 a odst. 2 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, v rozhodném znění, v případě jeho návratu do Íránu, a to s ohledem na aktivity íránského státu ve vztahu k rodinným příslušníkům osob, které se v zahraničí podílejí na mediálních pořadech, které íránský režim považuje za protistátní či jinak nevhodné. Současně žalovaný rozhodl, že azyl podle § 12, § 13 ani § 14 zákona o azylu se žalobci neuděluje.

[4] Žalobce proti neudělení azylu brojil správní žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), který však žalobu shledal nedůvodnou a zamítl ji. Krajský soud nejprve k formulaci žalobních bodů poznamenal, že byly „na hranici přezkoumatelnosti“ a poté přistoupil k věcnému vypořádání žaloby. K důvodu udělení azylu podle § 12 písm. a) zákona o azylu soud poznamenal, že žalobce neprokázal pronásledování za uplatňování politických práv. Sám žalobce výslovně řekl, že se své politické názory snažil nedávat najevo. Byl navíc po celou dobu pracovníkem íránského státního rozhlasu a jeví se zcela nelogickým, aby režim umožnil politicky pronásledované osobě spolupracovat se státním rozhlasem, navíc v pozici „nejvyššího hlasatele“. Ze správního spisu totiž podle soudu vyplynulo, že novinářům, kteří nesouhlasí s režimem, je přinejmenším vypovídan pracovní poměr; žalobce s rozhlasem spolupracoval až do svého odchodu ze země, a to dokonce i v důchodu. Žalobce navíc neuváděl, vyjma nepřechtení některých zpráv, žádný konkrétní politický postoj a jeho projevy. Co se týče důvodu podle § 12 písm. b) zákona o azylu, krajský soud naznal, že žalobce nebyl nikdy formálně obviněn z trestného činu souvisejícího se zastáváním určitých politických názorů, nebyl aktivně nucen k odchodu ze zaměstnání, nemusel se skrývat a nebyl nijak nadměrně kontaktován státními orgány v souvislosti s jeho politickým přesvědčením. Žalobcem tvrzené obavy o život, jak je prezentoval, podle soudu nebyly ničím podloženy. Žalobci nebylo nikterak bráněno volně cestovat a mohl svobodně nakládat se svým majetkem.

pokračování

Podle soudu tak nebyla zjištěna žádná aktivní opatření ze strany vlády vůči žalobci. Závěrem krajský soud v obecné rovině přezkoumal tvrzené porušení žalobcem uvedených ustanovení správního řádu, ovšem dospěl k závěru, že k žádnému takovému porušení nedošlo.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[5] Proti označenému rozsudku krajského soudu žalobce (nyní stěžovatel) brojil včas podanou kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatel v kasační stížnosti předně upozornil, že v rámci možností svůj politický názor projevoval. Odmítal číst některé zprávy, po návštěvě Dánska nemohl rok a půl hlásit v rádiu zprávy a dostával řadu výhrůžek. Íránský režim plně ovládá všechny rozhlasové i televizní stanice, stěžovateli proto nezbývalo než spolupracovat se státní televizí a alespoň v rámci možností působit proti režimu a vyjadřovat své postoje.

[7] Dále stěžovatel konstatoval, že jeho syn pracuje v rádiu Svobodná Evropa v České republice a synovy názory mohou být íránským establishmentem připisovány stěžovateli samotnému, čímž se krajský soud vůbec nezabýval. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu stěžovatel uvedl, že pohledem kvalifikační směrnice je z hlediska azylových důvodů rozhodné již to, zda orgány veřejné moci osobě politickou afiliaci připisovaly. Zprávy mezinárodních organizací přitom potvrzují, že rodinní příslušníci odpůrců režimu (zvláště z řad novinářů) jsou režimem pronásledováni. Dále stěžovatel citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. prosince 2005, č. j. 6 Azs 235/2004 - 57, z něhož má plynout, že pro udělení azylu není vždy nutné aktivní veřejné vystupování žadatele o mezinárodní ochranu ani členství v politické straně. Ze všech uvedených důvodů se stěžovatel domnívá, že mu měl být udělen azyl, nikoliv pouze doplňková ochrana.

[8] Podstatný přesah vlastních zájmů, jímž je podmíněna přijatelnost kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany, stěžovatel odůvodnil zásadním pochybením krajského soudu, jež mělo spočívat v tom, že se nevypořádal se všemi námitkami účastníků řízení.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze zrekapituloval dosavadní průběh řízení, uvedl, že souhlasí s rozsudkem krajského soudu, a odkázal na správní spis. Vzhledem k tomu, že vyjádření žalovaného neobsahovalo žádné nové informace ani právní argumenty, Nejvyšší správní soud jej stěžovateli nezasílal.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud hodnotí kasační stížnost jako přípustnou, neboť byla podána osobou oprávněnou ve smyslu ustanovení § 102 s. ř. s. Důvody kasační stížnosti se opírají o § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Kasační stížnost není nepřípustná ani z jiných důvodů plynoucích z ustanovení § 104 s. ř. s.

[11] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele a je tedy přijatelná ve smyslu § 104a s. ř. s. Vymezení institutu přijatelnosti kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany se Nejvyšší správní soud podrobně věnoval v řadě svých rozhodnutí, např. v usnesení ze dne 26. dubna 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS, případně v usnesení ze dne 4. května 2006, č. j. 2 Azs 40/2006 - 57, v němž dospěl k závěru, že *„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. Zde je však třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud není v rámci této kategorie přijatelnosti povolán přezkoumávat jakékoliv pochybení krajského soudu, ale pouze pochybení tak výrazné intenzity, o němž se lze důvodně domnívat, že kdyby k němu nedošlo, věcné rozhodnutí krajského soudu by bylo odlišné. Nevýrazná pochybení především procesního charakteru proto zpravidla nebudou dosahovat takové intenzity, aby způsobila přijatelnost následné kasační stížnosti.“* Právě zmíněné zásadní pochybení Nejvyšší správní soud zjistil v daném případě v postupu krajského soudu; kasační stížnost tedy posoudil jako přijatelnou.

[12] Nejvyšší správní soud proto věc posoudil nejprve z hlediska důvodů, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že je v tomto ohledu důvodná.

[13] Stěžovatel dne 10. července 2014 podal žalobu proti v záhlaví uvedenému rozhodnutí žalovaného, v níž uvedl, že byl zkrácen na svých právech, jelikož mu měla být udělena mezinárodní ochrana ve formě azylu. Následně žalobce konstatoval, že proto došlo k porušení § 12 zákona o azylu a k porušení řady ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, přičemž tvrzené porušení blíže nespecifikoval a u každého ustanovení toliko obecně reprodukoval jeho obsah. V závěru žaloby žalobce uvedl, že žaloba bude doplněna za pomoci právního zástupce. Krajský soud následně vyzval žalobce k odstranění vad podání, ovšem pouze k doplnění podpisu, což žalobce následně učinil. Krajský soud pak žalobu věcně přezkoumal a k obsahu žaloby se v rozsudku vyjádřil následovně: *„Soud zdůrazňuje, že žalobce v žalobě uvedl, že byl zkrácen na svých právech rozhodnutím žalovaného a žalobní body formuloval citací právních ustanovení správního řádu, které byly porušeny žalovaným a slovním vymezením nesprávného způsobu porušení těchto ustanovení. Stejně tak měl za to, že došlo i k porušení § 12 zákona o azylu. Žalobce uvedl, že žaloba bude doplněna za pomoci právního zástupce. Uvedené žalobní body však později nedoplnil a soud zdůrazňuje, že žalobce soud nepožádal o ustanovení zástupce. Proto soud při přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí vycházel v intencích uvedených žalobních bodů, které byly na hranici přezkoumatelnosti.“*

[14] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žaloba tak, jak byla formulována, sice obsahovala žalobní body, ovšem nebyly specifikovány natolik, aby bylo žalobu možné věcně projednat.

[15] Uvedení žalobních bodů je jednou z náležitostí žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). Otázkou vymezení žalobních bodů se Nejvyšší

pokračování

správní soud ve své rozhodovací činnosti opakovaně vyjádřil. V rozsudku ze dne 2. srpna 2007, č. j. 2 Azs 54/2007 - 42 obecně vymezil, že pojem „žalobní důvod“ obsažený v § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je třeba vykládat způsobem ve prospěch žalobce extenzivním. Jen tak lze podle druhého senátu naplnit ústavní požadavek řádného přístupu k soudní ochraně před rozhodnutím veřejné správy ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Podobně se vyslovil také Ústavní soud v nález ze dne 11. července 2000, sp. zn. II. ÚS 491/98, N 107/19 SbNU 55, v němž z čl. 36 odst. 2 a čl. 4 odst. 4 Listiny dovodil nepřipustnost nepřiměřeně přísných požadavků na formulaci žalobních bodů a zdůraznil v této souvislosti nutnost šetření podstaty a smyslu základních práv a svobod. V rozsudku ze dne 24. srpna 2010 č. j. 4 As 3/2008 - 78, č. 2162/2011 Sb. NSS, se pak rozšířený senát Nejvyššího správního soudu přiklonil k takovému pojetí žalobního bodu, podle něhož je nutno za žalobní bod považovat *„každé vyjádření žalobce, z něhož byt' i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu považuje za nezákonné.“* (bod 33). Bude-li žaloba podaná v zákonné lhůtě obsahovat žalobní bod (body) alespoň ve shora vymezené míře konkrétnosti, vznikne podle rozšířeného senátu krajskému soudu vždy procesní povinnost postupovat podle § 37 odst. 5 s. ř. s., tj. vyzvat žalobce k odstranění vad žaloby tak, aby mohla být věcně projednána. V popsaném případě pak vada spočívá v nedostatečné specifikaci žalobního bodu.

[16] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tak rozlišil mezi samotnou existencí žalobního bodu jakožto náležitostí žaloby podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. na straně jedné a dostatečnou specifikací žalobního bodu jakožto podmínkou projednatelnosti žaloby na straně druhé. Nejvyšší správní soud stejně jako krajský soud dospěl k závěru, že žalobce splnil podmínku § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a v žalobě ve lhůtě pro její podání vymezil žalobní body. K takovému závěru Nejvyšší správní soud dospěl tím spíše, přihlédl-li k osobě žalobce, tj. ke skutečnosti, že se jednalo o cizince handicapovaného jazykovou bariérou (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. února 2010, č. j. 2 Azs 10/2009 - 61). Z žaloby v nyní projednávaném případě totiž bylo zřejmé, že žalobce považuje rozhodnutí žalovaného za nezákonné a alespoň v minimální míře nezbytné pro splnění podmínky § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. i z jakých důvodů.

[17] Nejvyšší správní soud se ovšem s krajským soudem neztotožnil v navazující otázce, tj. v posouzení projednatelnosti žaloby, resp. žalobních bodů. Krajskému soudu jistě nelze vyčítat, že by se uchýlil k přepjatému formalismu a odmítl se věci řádně zabývat. Krajský soud naopak napadené rozhodnutí žalovaného poměrně komplexně přezkoumal. Bylo však na místě, aby respektoval dispoziční zásadu, která zásadním způsobem ovládá správní soudnictví (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. října 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 - 40 nebo ze dne 14. února 2008, č. j. 7 Afs 216/2006 - 63), a postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzval žalobce k tomu, aby doplnil žalobní body a sám tak vymezil referenční rámec soudního přezkumu správního rozhodnutí. Co se týče projednatelnosti žaloby, neboli bezvadného obsahového vymezení žalobních bodů, Nejvyšší správní soud v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 20. prosince 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, č. 835/2006 Sb. NSS, vymezil, že *„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 vylicit, 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.“

[18] S ohledem na uvedené vymezení je jasné, že v nyní projednávaném případě žaloba obsahovala žalobní body, žalobce je ovšem obsahově nevymezil bezvadným způsobem. Žaloba totiž obsahovala konstatování o zkrácení žalobce na jeho právech, neboť měl obdržet namísto doplňkové ochrany azyl a obecný poukaz na vybraná ustanovení správního řádu. Žaloba proto nesplňovala požadavky kladené na projednatelnost žaloby co do vyličení skutkových okolností ani co do vymezení právních důvodů.

[19] Je přitom třeba poznamenat, že není povinností soudu v případech, kdy žaloba neobsahuje žádný žalobní bod, vyzývat žalobce k odstranění těchto vad ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s. za situace, kdy by doplnění žaloby ve lhůtě vyplývající z § 71 odst. 2 *in fine* s. ř. s. již nebylo objektivně možné (viz. např. rozsudek ze dne 30. května 2007, č. j. 2 Azs 158/2006 - 85, dostupný a rozsudek ze dne 23. října 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 - 40, č. 113/2004 Sb. NSS). Ustanovení § 71 odst. 2 *in fine* 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; nedopadá však na odstranění jiných vad žaloby. Vady žaloby (tedy i případy, kdy je formulován alespoň jeden žalobní bod, avšak způsobem, který není dostatečným pro jeho věcné projednání) jsou naopak odstranitelné postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s., podle kterého předseda senátu usnesením vyzve podatele k opravě nebo odstranění vad podání a stanoví k tomu lhůtu, která musí být přiměřená. Nejde-li tedy o situaci, kdy podání neobsahuje žádný žalobní bod, ale kdy žalobní bod formulován byl, avšak nedostatečně, 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. Pouze v případě, že podání není ve stanovené lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení není možno pro tento nedostatek pokračovat, soud takový návrh odmítne.

[20] I v nyní projednávané věci proto bylo povinností krajského soudu vyzvat žalobce k odstranění vad žaloby konkretizací žalobních bodů podle § 37 odst. 5 s. ř. s., *nota bene* v situaci, kdy žalobce sám obsahově doplnění žaloby avizoval a kdy jej krajský soud k odstranění vad žaloby, ovšem pouze co do chybějícího podpisu, vyzval. Krajský soud této povinnosti nedostál a žalobce vyzval toliko k doplnění podpisu žaloby, aniž by této příležitosti využil též k uplatnění výzvy na odstranění obsahových vad žaloby, resp. na její doplnění. Tím zatížil svůj rozsudek vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. října 2013, č. j. 6 Azs 18/2013 - 37, bod 23) a ke které musel Nejvyšší správní soud přihlídnout z úřední povinnosti.

[21] Meritorními námitkami stěžovatele týkajícími se důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť by tím předjímal případný výsledek rozhodnutí krajského soudu poté, co se pokusí o odstranění vad žaloby postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s.

pokračování

[22] S ohledem na shora uvedené shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. rozsudek krajského soudu v plném rozsahu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

IV. Náklady řízení

[23] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. srpna 2015

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu