

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Michala Mazance v právní věci **žalobkyně: M. Ch.,** zastoupená JUDr. Evou Poláčkovou, advokátkou se sídlem Starobrněnská 13, 602 00 Brno, proti **žalovanému Ministerstvu vnitra ČR** se sídlem Nad Štolou 3, poštovní schránka 21/OAM, 170 34 Praha 7, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR ze dne 18. 9. 2002, čj. OAM-4226/VL-10-12-TZ-2002, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. 7. 2003, čj. 36 Az 326/2003-14,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 18. 9. 2002, vydaným pod čj. OAM-4226/VL-10-12-TZ-2002, zamítlo Ministerstvo vnitra žádost žalobkyně o udělení azylu jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 1 písm. e) 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). Vyslovilo též,

že žalobkyně nesplňuje důvody udělení azylu podle § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona o azylu a že se na ni nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu.

Žalobkyně napadla rozhodnutí Ministerstva vnitra opravným prostředkem, doručeným Vrchnímu soudu v Praze dne 28. 11. 2002. V opravném prostředku namítla, že se nemůže vrátit na Ukrajinu z důvodů, o nichž se zmínila v pohovoru před správním orgánem. Vyjádřila strach o osud své matky, která žije na Ukrajině, a zdůraznila přitom, že věřitelé, jimž žalobkyně dluží peníze, jsou kavkazské národnosti a mohou kdykoli uskutečnit své výhrůžky. Uvedla též, že nikdy neměla žádné problémy s úřady a že by ráda získala azyl v České republice, aby zde mohla žít legálně.

Jelikož Vrchní soud v Praze o opravném prostředku (po 1. 1. 2003 posuzovaném jako žaloba) nerozhodl do 31. 12. 2002, postoupil věc Krajskému soudu v Brně jako soudu věcně a místně příslušnému na základě ustanovení § 32 odst. 4 zákona o azylu a ustanovení čl. II odst. 1 zákona č. 519/2002 Sb., kterým se mění zákon 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).

Krajský soud v Brně odmítl podání žalobkyně (dále též „žaloba“) usnesením ze dne 1. 7. 2003, čj. 36 Az 326/2003-14. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že podání ze dne 26. 9. 2002, jímž se žalobkyně domáhala přezkoumání rozhodnutí správního orgánu, postrádá základní náležitosti podání podle § 37 odst. 2 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a též základní náležitosti žaloby vymezené v § 71 odst. 1 písm. a) až f) s. ř. s. Žalobkyně se v něm omezila jen na vyjádření obavy z návratu do vlasti a přání zůstat v České republice. Neuvedla žádnou právní argumentaci a neoznačila výroky napadeného rozhodnutí ministerstva, proti kterým brojí, aniž upřesnila, čeho se svým opravným prostředkem, resp. žalobou, domáhá. Její podání tedy nebylo návrhem způsobilým k náležitému zahájení řízení; tento nedostatek podmínky řízení přitom nebylo možno odstranit, neboť lhůta pro rozšíření žaloby o další žalobní body podle § 71 odst. 2 s. ř. s. (která se shoduje se lhůtou pro podání žaloby a ve věcech azylových činí 15, resp. 7 dnů od doručení rozhodnutí) již uplynula. Výzva soudu k odstranění vad žaloby by tak byla zcela nadbytečným úkonem, neboť soud by z tohoto důvodu již nemohl přihlížet k případným dodatečně uplatněným argumentům.

Proti usnesení krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas kasační stížnost založenou na důvodu uvedeném v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy na nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy na nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu. Poukázala též na důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy na nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem; posledně uvedený důvod je však v dané věci pojmově vyloučen, neboť krajský soud stěžovatelčinu žalobu odmítl, a nemohl se tedy – aniž se jí věcně zabýval – dopustit nesprávného posouzení právní otázky. Z obsahu stěžovatelčiny kasační stížnosti naopak plyne, že stěžovatelka se - ač tak nepraví výslovně – dovolává i kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., konkrétně vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech.

V obsáhlé kasační stížnosti stěžovatelka upřesnila své námitky takto:

1. Ministerstvo vnitra překročilo zákonem stanovenou lhůtu k předložení žaloby Vrchnímu soudu v Praze o více než měsíc: ač byla stěžovatelčina žaloba doručena ministerstvu již dne 26. 9. 2002, ministerstvo ji vrchnímu soudu předložilo až 28. 11. 2002. Podle § 33 odst. 2 zákona o azylu, ve znění účinném k 31. 12. 2002, však bylo povinno tak učinit ve lhůtě 15 dnů ode dne jejího doručení. Doba, v níž vrchní soud mohl vyzvat stěžovatelku k odstranění vad žaloby, tak byla nepřípustně zkrácena na dobu mezi 28. 11. 2002 a 31. 12. 2002, a došlo tak k tomu, že vrchní soud stěžovatelku nevyzval k odstranění vad žaloby ani k jejímu doplnění.
2. Odmítnutí žaloby nelze odůvodňovat tím, že žaloba nesplňuje náležitosti podle soudního řádu správního: byla totiž podána ještě před tím, než soudní řád správní vůbec vstoupil v účinnost, a mohla tak splňovat pouze náležitosti podle občanského soudního řádu. Stěžovatelka je proto přesvědčena, že ji krajský soud měl vyzvat k doplnění náležitostí žaloby tak, aby mohla uvést žalobu do souladu s požadavky, jež na žaloby klade soudní řád správní. Postup krajského soudu spočívající v odmítání žaloby pro nesplnění náležitostí, jež v době jejího vydání zákon nevyžadoval, svědčí o aplikaci nepřípustné retroaktivity a o porušení zásady právní jistoty, vyjádřené mj. v čl. 1 Ústavy České republiky. Jedná se o faktické vyloučení žalobního práva a o nerespektování povinnosti soudu vyjádřené v § 43 občanského soudního řádu, která má vést k tomu, aby navrhovatelé byli v co nejmenší míře postihováni odmítáním podání (resp. zastavováním řízení) pro jeho vady. Krajský soud odmítnutím žaloby porušil i ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., které upravuje povinnost soudu vyzvat podatele k opravě nebo odstranění vad podání, a ustanovení § 46 odst. 1 s. ř. s., které jako předpoklad odmítnutí návrhu stanoví mj. to, že nejsou splněny jiné podmínky řízení „a tento nedostatek je neodstranitelný, nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat“ (pro účely zastavení řízení tak obdobně stanovil § 250d o. s. ř., ve znění účinném k 31. 12. 2002). Jelikož soud stěžovatelku k odstranění nedostatku podmínky řízení nevyzval, trpí zřejmě stěžovatelčina žaloba podle něj neodstranitelným nedostatkem. Za projev nejzávažnějšího pochybení však stěžovatelka považuje argumentaci krajského soudu, podle níž ve stěžovatelčině případě již není možné odstraňovat vady žaloby s ohledem na lhůtu uvedenou v § 72 odst. 1 s. ř. s.: výzva soudu v tomto smyslu by byla nadbytečná, neboť soud by již nemohl přihlížet k případným dodatečně uplatněným argumentům, a to pro marné uplynutí zákonné lhůty pro rozšíření žaloby stanovené v § 71 odst. 2 s. ř. s. Přijetí takové argumentace by mohlo vést k paušálnímu odmítání všech podání učiněných před nabytím účinnosti soudního řádu správního, u nichž již tato lhůta uplynula. Takový postup je v rozporu se zásadami spravedlivého procesu a právní jistoty; stěžovatelce je navíc známo, že krajské soudy vyzývají žalobce v azylových věcech k doplnění podání i po uplynutí této lhůty.
3. Krajský soud se opomněl vypořádat s případnou nicotností napadeného správního rozhodnutí, ač mu zákon – konkrétně ustanovení § 76 odst. 2 s. ř. s. – ukládá zabývat se jí z úřední povinnosti, tedy i mimo rozsah žalobních bodů.
4. Stěžovatelka je státní příslušnicí Ukrajiny, nikoli českou státní občankou; nemá navíc ani právní vzdělání, které by jí umožnilo orientovat se v právní úpravě, jíž podléhá azylové řízení a řízení před správním soudem. Stěžovatelka poukázala na § 18 občanského soudního řádu, který se ve smyslu § 64 s. ř. s. použije i ve správním soudnictví a podle nějž mají účastníci řízení rovné postavení, mají právo jednat před soudem ve své mateřštině a soud je povinen zajistit jim stejné

možnosti k uplatnění jejich práv (odst. 1). Účastníku, jehož mateřštinou je jiný než český jazyk, soud ustanoví tlumočníka, jakmile taková potřeba vyjde v řízení najevo (odst. 2). Náklady spojené s tím, že účastník jedná ve své mateřštině, hradí podle § 141 odst. 2 o. s. ř. stát. Stěžovatelka dále citovala ustanovení § 36 odst. 1 a 2 s. ř. s., které se týká podobné problematiky, a uzavřela, že krajský soud (jejž v tomto stížnostním bodě nesprávně označila za „žalovaného“) porušil jak výše uvedená ustanovení, tak závazky, které pro Českou republiku plynou z mezinárodního práva: nejen že stěžovatelku nevyrozuměl o změně právní úpravy a o nutnosti doplnit její podání dle požadavků soudního řádu správního, ale rovněž jí doručil usnesení o odmítnutí žaloby pouze v češtině, a nikoli v ukrajinštině, stěžovatelčině mateřském jazyce. Stěžovatelka svou námitku podpořila citací z komentáře k občanskému soudnímu řádu, podle nějž mj. platí, že „soud je povinen obracet se na účastníky v jejich mateřštině, a to pomocí tlumočníka“. Soud tak nerespektoval zásadu rovnosti zbraní, která je základní zásadou spravedlivého řízení i v mezinárodním měřítku, ani zásadu nediskriminace; uplatňování obou zásad je přitom předmětem hojné judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

5. Žalovaný správní orgán pochybil, jestliže zamítl stěžovatelčinu žádost o udělení azylu jako zjevně nedůvodnou a neposuzoval důvody dle § 12 písm. b) s přihlédnutím k § 2 odst. 5 zákona o azylu. Porušil tím nejen zákon, ale i Ústavu České republiky a v rozporu s Ústavou vyloučil aplikaci Úmluvy o právním postavení uprchlíků (dále též „Úmluva“). Podle čl. 10 Ústavy jsou mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Právě takovou mezinárodní smlouvou je i Úmluva. Správní orgán se při posuzování stěžovatelčiny žádosti omezil v souladu s § 16 odst. 1 písm. e) zákona o azylu jen na posouzení, zda je Polsko, z jehož území se stěžovatelka dostala do České republiky, bezpečnou třetí zemí, aniž zkoumal důvody, které stěžovatelku donutily k opuštění její vlasti. Nezabýval se přitom vůbec tím, zda je takový postup slučitelný s ustanoveními Úmluvy: ta totiž taxativně stanoví případy, na něž se nevztahuje (čl. 1 písm. D, E a F) a případy, v nichž pozbývá platnosti (čl. 1 písm. C). Nezmiňuje se však o tom, že by její aplikace mohla být vyloučena i v případech, kdy žadatel o azyl přichází z třetí bezpečné země. Žalovaný tak v rozporu s mezinárodní smlouvou rozšířil důvody nepoužití Úmluvy. O nepřijatelnosti takového postupu vypovídá i rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 7. 1994, vydané pod sp. zn. 6 A 590/1993, z nějž stěžovatelka pod tímto stížnostním bodem citovala.

6. Žalovaný správní orgán posuzoval existenci překážek vycestování jen ve vztahu k Polsku a nezabýval se jimi ve vztahu k Ukrajině. Rozhodování o překážkách vycestování by se však mělo týkat země původu žadatele o azyl, nikoli třetí bezpečné země. Žadatelům o azyl totiž nelze zaručit, že ve třetí bezpečné zemi budou moci skutečně zůstat; budou-li se pak muset vrátit do země svého původu, stane se tak, aniž byla posouzena případná existence překážek vycestování právě v této zemi. K posouzení těchto překážek by nedošlo ani ze strany příslušného polského orgánu: podle polského cizineckého zákona totiž platí, že pokud přichází žadatel o azyl z bezpečné třetí země (za niž je Česká republika v Polsku považována), jeho žádost o azyl nebude přezkoumána meritorně; to znamená, že příslušný orgán by se opět nezabýval stěžovatelčinými

oprávněnými obavami z pronásledování, které by případně mohly zakládat překážku vycestování.

7. Žalovaný vycházel při hodnocení Polska jakožto bezpečné třetí země pouze ze Zprávy Ministerstva zahraničních věcí USA o situaci v oblasti dodržování lidských práv z března 2002. Tato zpráva však popisuje situaci v roce 2001, nikoli v srpnu 2002, kdy stěžovatelka pobývala na území Polska. Zpráva je tedy zastaralá, a závěr žalovaného o Polsku jako bezpečné třetí zemi je tak nepřesvědčivý. K podpoře své argumentace stěžovatelka obsáhle citovala z rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 15. 6. 2003, sp. zn. 52 Az 48/2003.

8. Zastaralá zpráva Ministerstva zahraničních věcí USA není navíc součástí spisu, což činí rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. K tomu stěžovatelka opětovně poukázala na uvedený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích.

9. Je třeba upozornit na to, že ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) zákona o azylu, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 2/2002 Sb., vylučovalo možnost posouzení země jakožto třetí bezpečné země v případě, že jí cizinec pouze projížděl. Přestože žalovaný převážně vykládal pojem „projíždět zemí“ úzce, tj. jako vedoucí k objektivní nemožnosti požádat na území takové země o azyl, minimálně jedna z rozkladových komisí ministra vnitra se přiklonila k širšímu výkladu: nemusí jít jen o objektivní nemožnost, nýbrž i o případy projíždění linkovým autobusem s nutnými zastávkami a hraniční kontrolou.

10. Ve prospěch stěžovatelky hovoří i ústavněprávní argumentace obsažená v nálezech Ústavního soudu (nález publikovaný pod č. 403/2002 Sb. a dosud nepublikované rozhodnutí ze dne 15. 4. 2003, sp. zn. I. ÚS 752/02). V posledně uvedeném nálezu prosazuje Ústavní soud myšlenku, že v případě souběžné existence smluvního závazku chránícího základní právo a smluvního závazku směřujícího k ohrožení tohoto práva musí první závazek převážit. Výsledkem argumentace *a maiori ad minus* použité na tuto zásadu je to, že smluvní závazek chránící základní právo (ve stěžovatelčině případě plynoucí z Úmluvy) by měl převážit tím spíše, pokud proti němu nestojí jiný smluvní závazek, nýbrž pouze „obyčejný“ zákon [konkrétně ustanovení § 16 odst. 1 písm. e) zákona o azylu]. Z toho plyne povinnost České republiky poskytovat ochranu osobám oprávněně se obávajícím pronásledování z jednoho z taxativně stanovených důvodů obsažených v Úmluvě, resp. minimálně povinnost odpovědně a důkladně prozkoumat obavy žadatelky o azyl, jejichž oprávněnost nelze bez bližšího zkoumání vyloučit.

Závěrem proto stěžovatelka navrhla, aby napadené rozhodnutí krajského soudu bylo zrušeno a věc mu vrácena k dalšímu řízení. V návrhu doručeném krajskému soudu téhož dne pak stěžovatelka požádala o to, aby její kasační stížnosti byl přiznán odkladný účinek; tato žádost se – s ohledem na meritorní rozhodnutí o kasační stížnosti – stala bezpředmětnou.

Nejvyšší správní soud, přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích důvodů uplatněných kasační stížností, shledal kasační stížnost v části nepřípustnou a v této části se jí nemohl věcně zabývat; ve zbytku ji pak jako nedůvodnou zamítl.

Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.

V bodech 5, 6, 7, 8, 9 a 10 podané kasační stížnosti stěžovatelka namítala, že žalovaný porušil Úmluvu o právním postavení uprchlíků tím, že při rozhodování o její žádosti o azyl užil ustanovení § 16 zákona o azylu, a nikoli § 12 tohoto zákona; rovněž neposuzoval překážku vycestování ve vztahu k Ukrajině, nýbrž pouze k Polsku, aniž zvážil, zda stěžovatelka nebude nucena vycestovat i z Polska. Stěžovatelka dále vytkla žalovanému to, že při posuzování stavu lidských práv na Ukrajině vycházel ze zastaralé zprávy Ministerstva zahraničních věcí USA, kterou navíc neučinil součástí spisu. Žalobkyně poukázala na odlišné výklady pojmu „projížděl území“, obsaženého v § 2 odst. 2 písm. b) zákona o azylu, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 2/2002 Sb., a konečně předložila ústavněprávní argumentaci, podle níž měl žalovaný její žádost přezkoumat věcně, neboť mu tak velí zásada přednosti mezinárodně smluvního závazku chránícího základní právo. V žalobě však stěžovatelka žádná z těchto tvrzení zpochybňujících rozhodnutí žalovaného neuvedla: omezila se pouze na obecné vyjádření nesouhlasu s rozhodnutím, v němž opětovně poukázala na problémy, kterým je vystavena na Ukrajině, a vyjádřila přání žít v České republice pod ochranou azylu. Žalobu přitom ani později, tj. v sedmidenní zákonné lhůtě pro podání žaloby, nijak neupřesnila. V řízení před krajským soudem se stěžovatelka nezmínila ani o jakékoli své obavě z pronásledování, která by spadala pod důvody ustanovení § 12 zákona o azylu (obavy z jednání soukromých osob, které není podmíněno některým z tam uvedených důvodů, jsou přitom v azylovém řízení nepodstatné). Dovolává-li se stěžovatelka výše uvedených pochybení žalovaného až v řízení před kasačním soudem, jsou její tvrzení novými skutečnostmi, k nimž Nejvyšší správní soud nepřihlíží (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud nemůže proto přezkoumávat rozhodnutí krajského soudu na základě stížnostních námitek vytýkajících správnímu orgánu (resp. nepřímo i krajskému soudu, který napadené správní rozhodnutí nezrušil) výše uvedená pochybení, neboť tyto námitky spočívají na nově namítaných důvodech neuplatněných v řízení před krajským soudem. Ani jedna ze skutečností, jež stěžovatelka učinila obsahem bodů 5 - 10 své kasační stížnosti, nebyla uplatněna v řízení před krajským soudem, ač uplatněna být mohla. V této části je tedy stěžovatelčina kasační stížnost nepřípustná, a Nejvyšší správní soud se jí proto v této části věcně nezabýval (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

O zbývajících stížnostních bodech 1 – 4 (tedy stížnostních bodech přípustných) uvážil Nejvyšší správní soud takto:

V 1. bodu kasační stížnosti upozornila stěžovatelka na pochybení žalovaného správního orgánu spočívajícího v opožděném předložení jejího opravného prostředku vrchnímu soudu. Žalovaný tím porušil § 33 odst. 2 zákona o azylu, ve znění účinném k 31. 12. 2002, a přivodil tak nezákonné zkrácení lhůty, v níž mohl vrchní soud stěžovatelku vyzvat k odstranění vad podání, na dobu mezi 28. 11. a 31. 12. 2002, ač tato lhůta měla správně trvat od 11. 10. do 31. 12. 2002.

Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že žalovaný pochybil, když předložil její opravný prostředek soudu až dva měsíce poté, co byl jemu samotnému doručen; toto pochybení

však - rozporu se stěžovatelčiným přesvědčením – nemělo vliv na následný postup vrchního soudu ani krajského soudu, na nějž věc přešla po 1. 1. 2003, a tedy ani na zákonnost rozhodnutí krajského soudu. Stěžovatelka se domnívá, že lhůta, v níž ji soud mohl vyzvat k odstranění vad podání, měla trvat až do 31. 12. 2002; přehlíží tak však koncentrační zásadu obsaženou v § 250h odst. 1 o. s. ř., ve znění účinném ke dni podání opravného prostředku. Stěžovatelčino podání ze dne 26. 9. 2002 trpělo nedostatkem několika náležitostí (jak o tom bude řeč níže): stěžovatelka především nesdělila, v jakém rozsahu napadá rozhodnutí, jehož přezkoumání se domáhá, nezmínila se o důvodech, pro něž má rozhodnutí za nezákonné, a neuvedla žalobní petit, tj. návrh výroku soudu. Je pravda, že například k odstranění nedostatku podání spočívajícího v absenci žalobního petitu by soud mohl stěžovatelku vyzvat kdykoli do 31. 12. 2002 i po tomto datu; výzva směřující k doplnění tvrzených důvodů nezákonnosti (jejichž absence je nejzávažnějším nedostatkem stěžovatelčina podání) by se však minula účinkem, neboť ani vrchní soud ani krajský soud by nemohl přihlížet k důvodům uplatněným po lhůtě pro podání opravného prostředku (§ 250h odst. 1 a § 250b odst. 1 ve spojení s § 250l odst. 2 o. s. ř., ve znění účinném ke dni podání opravného prostředku; obdobně i § 71 odst. 2 a § 72 odst. 1 s. ř. s.). Lhůta pro podání opravného prostředku činila ve stěžovatelčině případě sedm dní [§ 32 odst. 3 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 2/2002 Sb.]; tato lhůta uplynula dne 3. 10. 2002, a stěžovatelka tedy mohla doplnit důvody nezákonnosti rozhodnutí nejpozději v tento den. Ze svého popudu tak neučinila a vrchní soud by ji k tomu nemohl vyzvat, pokud by mu žalovaný předložil stěžovatelčin opravný prostředek kdykoli po uplynutí sedmého dne patnáctidenní lhůty, jímž byl den 3. 10. 2002. Datum 31. 12. 2002, které stěžovatelka považuje za poslední den, v němž ji vrchní soud mohl vyzvat k odstranění vad podání, je tedy v dané věci bez významu: ať už by žalovaný předložil stěžovatelčin opravný prostředek soudu dne 11. 10. 2002, nebo ať tak učinil 28. 11. 2002, případná výzva k doplnění náležitostí opravného prostředku a stěžovatelčina reakce na ni by již nemohly zhojit nedostatek spočívající v absenci jakýchkoli tvrzených důvodů nezákonnosti; ani eventuální doplnění jiných chybějících náležitostí by přitom neučinilo stěžovatelčin opravný prostředek věcně projednatelným. Tento stížnostní bod tedy Nejvyšší správní soud neshledal důvodným.

Ve 2. bodu kasační stížnosti stěžovatelka namítla, že soud ji v rozporu se základními zásadami spravedlivého procesu nevyzval k odstranění vad podání, resp. žaloby, ačkoli se v mezidobí změnila procesní úprava; soudní řád správní přitom pro žalobu stanovil jiné požadavky, než jaké na opravné prostředky proti rozhodnutím správních orgánů kladl občanský soudní řád, ve znění účinném k 31. 12. 2002. Tento postup soud odůvodnil tím, že k případnému doplnění žaloby učiněnému k výzvě soudu by stejně nemohl přihlížet s ohledem na uplynutí zákonné lhůty podle § 71 odst. 2 a § 72 odst. 1 s. ř. s. Podle stěžovatelky však taková argumentace vypovídá o zásahu do právní jistoty a uplatňování retroaktivity ze strany soudu: ten totiž odmítl stěžovatelčino podání (původně opravný prostředek, po 1. 1. 2003 posuzovaný jako žaloba) proto, že nesplňovalo náležitosti žaloby podle soudního řádu správního, ačkoliv ke dni, kdy stěžovatelka podávala svůj opravný prostředek, soudní řád správní ještě nenabyl účinnosti, a stěžovatelka tedy podle něj nemohla postupovat.

Nejprve je nutno zabývat se rozdíly mezi náležitostmi opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu podle § 250l a násl. o. s. ř., ve znění účinném k 31. 12. 2002, a náležitostmi žaloby podle soudního řádu správního. Na opravné prostředky dopadalo přiměřeně ustanovení § 249 odst. 2 o. s. ř., které kromě obecných náležitostí podání vyžadovalo označení napadeného rozhodnutí, vyjádření, v jakém rozsahu se rozhodnutí

napadá, uvedení důvodů tvrzené nezákonnosti rozhodnutí a konečný návrh rozhodnutí soudu. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu musí naproti tomu podle ustanovení § 71 odst. 1 s. ř. s. kromě obecných náležitostí obsahovat a) označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci, b) označení osob na řízení zúčastněných, jsou-li žalobci známy, c) označení napadených výroků rozhodnutí, d) žalobní body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, e) důkazy, jež žalobce navrhuje k prokázání svých tvrzení, f) návrh výroku rozsudku.

Stěžovatelčino podání ze dne 26. 9. 2002 obsahovalo ze speciálních náležitostí opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu pouze označení napadeného rozhodnutí (číslem jednacím, nikoliv ovšem datem vydání); jak však již bylo výše uvedeno, podání postrádalo údaj o tom, v jakém rozsahu stěžovatelka napadá rozhodnutí žalovaného, z jakých důvodů má rozhodnutí za nezákonné a čeho se u soudu domáhá. Chybějící náležitosti odpovídají náležitostem žaloby podle § 71 odst. 1 písm. c), d) a f) s. ř. s. Krajský soud v odůvodnění svého usnesení uvedl, že stěžovatelčino podání nesplňuje náležitosti žaloby podle soudního řádu správního, a měl pravdu; tuto skutečnost však mohl konstatovat jen proto, že podání zároveň nesplňovalo ani náležitosti, které pro opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu stanovila příslušná ustanovení občanského soudního řádu, ve znění účinném k 31. 12. 2002. Kdyby stěžovatelčino podání splňovalo náležitosti opravného prostředku podle někdejší části páté hlavy třetí občanského soudního řádu, ale nedosahovalo kvality vyžadované soudním řádem správním pro žaloby (tedy např. pokud by v podání nebyl uveden den doručení napadeného rozhodnutí nebo by nebyly označeny navržené důkazy), soud by stěžovatelku jistě vyzval k odstranění nedostatků, jejichž zdrojem by v takovém případě byla jen změna právní úpravy. Tato změna, jak stěžovatelka správně podotýká, by neměla jít k tíži účastníků řízení. Uvedená zásada má ovšem i svůj protějšek: nelze se domáhat lepšího procesního zacházení ze strany soudu jen proto, že zahájené řízení před soudem bylo dotčeno zásadní změnou procesního předpisu; to však stěžovatelka činí, když žádá, aby ji soud vyzval k odstranění vad podání i po nabytí účinnosti soudního řádu správního. Přehlíží přitom, že neodstranitelnými nedostatky trpělo její podání již ke dni, kdy uplynula lhůta pro podání opravného prostředku, tedy ke dni 4. 10. 2002; již tehdy by tedy soud musel podání odmítnout a s žádným jiným právním následkem nemůže být toto vadné podání spojeno ani dnes. Krajský soud nepochybil, jestliže stěžovatelku nevyzval k odstranění vad podání, protože s ohledem na právě řečené by se jednalo o marný procesní úkon.

Stěžovatelka poukazuje na to, že krajské soudy leckdy vyzývají žalobce v azylových věcech k odstranění vad žaloby či k jejímu doplnění i po uplynutí lhůty pro podání žaloby; takový postup je však přípustný jen tehdy, pokud výzva soudu nesměřuje k rozšíření žaloby na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo k uvádění dalších žalobních bodů (jinému výkladu brání ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s.; dříve tak činilo ustanovení § 250h odst. 1 o. s. ř.). Ze stejné příčiny je nutno vyvrátit i stěžovatelčino tvrzení, že procesní postup, jaký zvolil krajský soud v její věci, by mohl vést k paušálnímu odmítání všech podání učiněných podle někdejší části páté občanského soudního řádu, v řízení o nichž se pokračuje ve smyslu § 129 odst. 2 s. ř. s., neboť žádné z těchto podání logicky nesplňuje náležitosti žaloby podle soudního řádu správního. Opět nelze než zopakovat, že nabytí účinnosti nového procesního předpisu nevede k přeměně neodstranitelných vad podání na vady odstranitelné - a naopak odstranitelné vady si zachovávají svůj charakter bez ohledu na změnu právní úpravy. Je tedy povinností soudu vyzvat k doplnění podání o náležitosti, které procesní

předpis dříve nežádal; jeho úkolem však není (a bylo by to i v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení) vyzývat k doplnění nově stanovených náležitostí tam, kde ani absenci původně požadovaných náležitostí již nelze zhojit.

Pod 3. bodem kasační stížnosti poukázala stěžovatelka na skutečnost, že krajský soud se nezabýval případnou nicotností napadeného správního rozhodnutí, ač mu to ukládá ustanovení § 76 odst. 2 s. ř. s., a že tím porušil zákon. Toto stěžovatelčino tvrzení však soud nesdílí. Pokud soud podle § 76 odst. 2 s. ř. s. zjistí, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Pokud se důvody nicotnosti týkají jen části rozhodnutí, soud vysloví nicotnou jen tuto část rozhodnutí, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatních částí rozhodnutí. Z citovaného ustanovení plyne, že soud vysloví nicotnost napadeného správního rozhodnutí i bez návrhu; učiní tak však pouze tehdy, pokud nicotnost skutečně shledá. Netrpí-li správní rozhodnutí vadami vyvolávajícími jeho nicotnost, není důvodu pro to, aby se soud zabýval úvahami o nicotnosti v odůvodnění, nebo aby dokonce samostatným výrokem vyslovil, že napadené rozhodnutí není nicotné. Ani této kasační námitce tedy soud nemohl přisvědčit.

Konečně 4. bodem kasační stížnosti napadla stěžovatelka postup krajského soudu v řízení, jehož byla stěžovatelka jako cizí státní příslušnice účastníkem: krajský soud - v rozporu s ustanovením § 18 o. s. ř. (užitého přiměřeně podle § 64 s. ř. s.) a § 36 odst. 1 s. ř. s. – nerespektoval podle stěžovatelčina názoru požadavek rovnosti účastníků a neustanovil stěžovatelce tlumočníka, čímž porušil nejen citovaná ustanovení procesních řádů, ale též Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod a v ní obsaženou zásadu nediskriminace. Kromě toho soud pochybil také tím, že doručil stěžovatelce pouze českou verzi usnesení o odmítnutí podání a nezajistil přeložení usnesení do ukrajinštiny, stěžovatelčina mateřského jazyka.

Podle § 36 odst. 1 s. ř. s. je soud povinen poskytnout účastníkům stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu. Samotná skutečnost, že účastník řízení není občanem České republiky, však neznamená nutně, že mu v řízení bude ustanoven tlumočník; soud není v takových případech ani vždy povinen účastníka řízení poučovat o právu na tlumočníka. Jak plyne z judikatury Nejvyššího správního soudu, skutečnost, že účastníkem řízení je cizí státní příslušník, sice může být podle konkrétních okolností předpokladem k tomu, aby soud poučil účastníka o jeho právu jednat ve své mateřštině, avšak sama o sobě bez dalšího mu povinnost poučit účastníka o uvedeném právu nezakládá (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2003, čj. 7 Azs 17/2003). Ustanovení tlumočníka tedy není automatickým úkonem soudu v řízení, jehož účastníkem je cizinec: smyslem tohoto institutu je zajistit cizinci zcela či dostatečně neznalému češtiny srovnatelnou kvalitu komunikace se soudem, jakou by se vyznačovala komunikace soudu s osobami, které český jazyk ovládají. Tlumočení je v takovém případě potřebné nejen pro účastníka řízení, ale též pro soud, jenž s jeho pomocí získává přesnou vědomost o obsahu účastníkových podání a vyjádření. Tlumočníka je však třeba pouze tam, kde účastník vskutku činí vyjádření. Stěžovatelka soudu adresovala jen písemné podání ze dne 26. 9. 2002, a to v ukrajinštině. Podání bylo ještě před předložením soudu přeloženo do češtiny na náklady státu a soud s ním nakládal tak jako s podáními sepsanými v češtině; stěžovatelka nebyla tedy nijak zkrácena na svých právech tím, že učinila toto podání ve své mateřštině, a nikoli v češtině. V následném řízení stěžovatelka se soudem nijak nekomunikovala ani nepřebírala soudní zásilky; není tedy zřejmé, za jakým účelem jí měl být ustanoven tlumočník.

Ani stěžovatelčina námitka poukazující na to, že jí usnesení o odmítnutí žaloby nebylo doručeno v ukrajinštině, nýbrž pouze v češtině, neobstojí: stěžovatelčina procesní práva tím nedoznala žádné újmy, neboť stěžovatelka – ač nezastoupena advokátem – podala proti tomuto usnesení včasnou a rozsáhlou kasační stížnost sepsanou v češtině.

Je na místě také zdůraznit rozdíl mezi „řízením“, které je pojmem širším a které může probíhat bez nařízení jednání, a „jednáním“ samotným (jímž se rozumí ústní jednání před soudem). Ustanovení § 18 odst. 1 o. s. ř. upravuje právo účastníků jednat před soudem ve své mateřštině – a právě k uplatnění práva „jednat před soudem“ slouží institut ustanovení tlumočníka podle § 18 odst. 2 o. s. ř., z nějž stěžovatelka odvozuje své právo na tlumočníka. Potřeba ustanovit tlumočníka vychází v řízení najevo zpravidla tehdy, trvají-li účastníci na nařízení jednání a je-li zřejmé, že budou se soudem komunikovat. V projednávané věci u Krajského soudu v Brně nebylo nařízeno jednání za účasti účastníků řízení; (Tato skutečnost zároveň vyvrací stěžovatelčin argument o porušení rovnosti účastníků řízení ze strany krajského soudu: žalovanému správnímu orgánu nebylo ve srovnání se stěžovatelkou dáno více možností vyjádřit se k věci. Jak na straně žalující, tak na straně žalované tedy zůstalo u jediného úkonu vůči soudu: stěžovatelka se na soud obrátila svým podáním ze dne 26. 9. 2002 a žalovaný se k věci stručně vyjádřil – odkazuje přitom na správní spis - při předkládání opravného prostředku vrchnímu soudu. Z takového stavu věcí nelze dovozovat, že by soud zacházel s účastníky odlišně, a tím porušoval zásadu rovnosti zbraní, případně zásadu nediskriminace.) Nařízení jednání v této věci ostatně nebylo ani povinností soudu: soud totiž nerozhodoval o věci samé, a tak mohl o odmítnutí stěžovatelčiny žaloby rozhodnout i bez nařízení jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s. *a contrario*). Potřeba ustanovení tlumočníka nevyšla ve stěžovatelčině věci najevo: jak již bylo výše uvedeno, soud – jsa vázán koncentrační zásadou – mohl v dané věci vycházet jen ze stěžovatelčina písemného podání ze dne 26. 9. 2002: k dalším podáním a projevům v jakémkoli jazyce, kterými by stěžovatelka případně doplňovala žalobní body (resp. – podle dřívější terminologie – tvrzené důvody nezákonnosti), by totiž nemohl přihlížet. Krajský soud proto nepochybil, když stěžovatelce neustanovil tlumočníka.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Nad rámec svého rozhodnutí kasační soud poznamenává, že správní orgán pochybil, jestliže při zamítání stěžovatelčiny žádosti jako zjevně nedůvodné podle § 16 zákona o azylu současně posuzoval i důvody pro udělení azylu podle § 13 a § 14 zákona o azylu. Pokud totiž v řízení o žádosti o udělení azylu vyplyne některá ze skutečností taxativně uvedených v § 16 odst. 1 zákona o azylu, pak správní orgán – za předpokladu, že běží lhůta stanovená v odstavci 2 téhož ustanovení – bez dalšího takovou žádost zamítne; konečným způsobem tak ve věci rozhodne, aniž zjišťuje existenci některého z důvodů pro udělení azylu podle § 12 zákona. Podmínkou pro rozhodování o udělení azylu z některého z důvodů předvídaných v ustanoveních § 13 a § 14 zákona je přitom nezjištění existence důvodů pro udělení azylu podle § 12 zákona a neudělení azylu podle tohoto ustanovení. Výrok správního orgánu o neudělení azylu podle § 13 a § 14 zákona o azylu je tak v logickém rozporu s výrokem o zamítnutí žádosti o udělení azylu podle § 16 zákona.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka (žalobkyně) nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému

by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. 4. 2004

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu