

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **L. G.**, zast. JUDr. Milanem Poláčkem, advokátem, se sídlem Brno, Starobrněnská 13, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 13. 1. 2004, č. j. 55 Az 196/2003 – 35,

takto:

I. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 13. 1. 2004, č. j. 55 Az 196/2003 - 35 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

II. Odměna zástupci stěžovatelky – advokátu JUDr. Milanu Poláčkovi, **se určuje** částkou 2150 Kč a bude vyplacena do 30-ti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 14. 10. 2002, č. j. OAM-4311/VL-11-04-2002 byla zamítnuta žádost žalobkyně o udělení azylu podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o azylu). Současně bylo rozhodnuto o tom, že se žalobkyni neuděluje azyl podle § 13, odst. 1, 2 a § 14 zákona o azylu a že se na ni nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 tohoto zákona. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný uvedl, že obavy z výhrůžek soukromých osob na Ukrajině a snaha o legalizaci pobytu v ČR nejsou skutečnosti, které by bylo lze podřadit důvodům uvedeným v § 12 zákona o azylu. Tím byly podle žalovaného naplněny podmínky ustanovení § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu a žádost žalobkyně byla proto zamítnuta jako zjevně nedůvodná.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu, v níž uvedla, že napadá rozhodnutí žalovaného v celém rozsahu a obrací se k Vrchnímu soudu v Praze se žádostí o soudní přezkum zákonnosti tohoto rozhodnutí. Podle názoru žalobkyně byla porušena správním

orgánem ustanovení § 3 odst. 4, § 32 odst. 1, § 46 a § 47 zákona č. 71/1967 Sb. o správním řízení ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen správní řád). Namítala, že správní orgán se dopustil porušení zásady objektivní pravdy, nezjistil přesně a úplně skutečný stav věci a neprovedl všechna šetření k objasnění všech okolností rozhodných pro náležité a řádné posouzení věci; rozhodnutí dále neobsahuje předepsané náležitosti, protože není podepsáno, písemné vyhotovení rozhodnutí je v rozporu s ustanovením § 47 odst. 5 správního řádu. Vyslovila přesvědčení, že správní orgán porušil zákonem stanovené povinnosti, a to konkrétně povinnosti, které mu byly uloženy v § 3 odst. 4, § 32 odst. 1, § 46, § 47 odst. 3 a 5 správního řádu ve znění pozdějších předpisů. Navrhovala, aby Vrchní soud napadené rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR, odboru azylové a migrační politiky ze dne 14. 10. 2002, č. j. OAM-4311/VL-11-04-2002 zrušil a věc vrátil správnímu orgánu k dalšímu řízení.

Vrchní soud v Praze postoupil věc na základě § 32 odst. 4 a čl. II bod 1 zákona o azylu Krajskému soudu v Brně k dalšímu řízení.

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 13. 1. 2004, č. j. 55 Az 196/2003 – 35 podání žalobkyně ze dne 13. 11. 2002 odmítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že přezkumné řízení vedené soudem podle dílu prvního, hlavy druhé, části třetí s. ř. s. je zcela ovládáno dispoziční zásadou, jejímž výrazem je skutečnost, že přezkumná pravomoc soudu se pohybuje výlučně v intencích tvrzení uvedených v podané žalobě. Soud v přezkumném řízení je vázán žalobními body, přičemž není povinen, ale ani oprávněn, dovozovat za žalobce jakákoliv tvrzení, což platí zejména pokud jde o rozsah napadení správního rozhodnutí, vymezení namítaných důvodů jeho nezákonnosti a odůvodněním žaloby uváděných tvrzení. Poukázal na ustanovení § 71 odst. 2 a § 72 odst. 1, 4 s. ř. s. a konstatoval, že podání žalobkyně ze dne 13. 11. 2002 postrádá zejména základní náležitosti žaloby, když se žalobkyně omezila v podstatě jen na ohlášení nesouhlasu s napadeným rozhodnutím ve lhůtě stanovené zákonem. Z obsahu podání je pouze patrno, kdo je účastníkem řízení, které rozhodnutí je napadeno a jsou zde uvedeny právní důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Bez doplnění žaloby nebylo možno o věci dále jednat. Soud proto usnesením ze dne 29. 4. 2003, č. j. 55 Az 196/2003 – 11 poučil žalobkyni a vyzval ji k doplnění podání v rozsahu uvedeném ve výroku tohoto usnesení. K tomu stanovil přiměřenou lhůtu a současně žalobkyni poučil, že nebude-li výzvě soudu ve stanovené lhůtě vyhověno, soud řízení o tomto podání odmítne. Poučení a výzvu soudu převzala žalobkyně dne 25. 6. 2003. Doplnění žaloby však předložila až dne 14. 7. 2003, takže nedodržela soudem stanovenou patnáctidenní lhůtu k doplnění svého podání, která jí uplynula již dnem 11. 7. 2003, a proto soud k tomuto doplnění učiněném po lhůtě již nepřihlédl. Dospěl k závěru, že podání žalobkyně nesplňuje podmínky proto, aby se soud mohl věcí zabývat meritorně. Poté citoval ustanovení § 37 odst. 5 a konstatoval, že vzhledem k těmto skutečnostem soudu nezbylo, než podání žalobkyně ze dne 13. 11. 2002 odmítnout v souladu s ustanovením § 37 odst. 5 s. ř. s.

Proti tomuto usnesení podala žalobkyně (dále též jen stěžovatelka) včas kasační stížnost, v níž žádala, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil Krajskému soud v Brně k dalšímu řízení. Současně požádala o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a o ustanovení zástupce z řad advokátů.

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 21. 4. 2004, č. j. 55 Az 196/2003 - 63 ustanovil stěžovatelce zástupce – advokáta JUDr. Milana Poláčka.

V doplnění kasační stížnosti sdělila stěžovatelka, že ji podává z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) a e) s. ř. s. Konkrétně namítala, že ve svém podání z 13. 11. 2002 pod čl. II přesně označila konkrétní ustanovení správního řádu, jež byla při řízení porušena a odkazem na spisový materiál vedený žalovaným navrhla i důkaz, z něhož byl zřejmý pouze formální přístup správního orgánu k vyřizování její žádosti o azyl. Vzhledem k okolnosti, že správní orgán měl z povahy své činnosti vědomost o skutečnosti jejího správního vyhoštění, bylo celé řízení vedeno snahou tohoto vyhoštění dosáhnout. Ač správní orgán citoval rozmanité zprávy na situaci na Ukrajině, jejichž obsah ovšem podle jejího názoru nemůže obstát při konfrontaci tehdejších i aktuální zpráv poskytovaných médii, bylo řízení od počátku ovlivněno nesprávným závěrem, že žádost o azyl je pouze snahou o legalizaci pobytu na území ČR. V důsledku toho porušení nemohla být správním orgánem spolehlivě zjištěna skutková podstata jejího případu a řízení bylo zatíženo vadou, pro kterou měl Krajský soud v Brně napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit. Dále vyslovila přesvědčení, že její podání ze dne 13. 11. 2002 obsahovalo všechny zákonem stanovené náležitosti a to i podle § 71 odst. 1 s. ř. s., bylo tedy projednatelné a způsobilé vyvolat zákonem stanovený účinek, tedy meritorní přezkum napadeného rozhodnutí soudem. Namítala, že v tomto podání označila napadené rozhodnutí i den jeho doručení, označila osoby na řízení zúčastněné, označila výrok i rozsah v jakém rozhodnutí napadá, zmínila konkrétní ustanovení správního řádu, jež vnímala jako žalobní body, a odkazem na důkazní materiál navrhla dodatečně důkazní prostředky a konečně navrhla i výrok rozsudku. Z citací ustanovení správního řádu je zřejmé její přesvědčení, že nerespektováním základních pravidel řízení obsažených zejména v § 3 správního řádu byla správním orgánem porušena její práva jako účastníka řízení a toto rozhodnutí je tedy v rozporu se zákonem, tedy se zákonem o správním řízení. Pokud jde o konkretizaci skutkových důvodů, vyslovila názor, že i zde byl odkaz na spisový materiál obsahující informace o průběhu řízení dostačující a v intencích požadavků ustanovení § 71 s. ř. s. Pokud tedy Krajský soud v Brně podání svým usnesením odmítl, neměl tento postup oporu v ustanoveních soudního řádu správního. Navrhovala, aby usnesení Krajského soudu v Brně bylo zrušeno a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém podání ze dne 15. 7. 2004 uvedl, že se ke kasační stížnosti nebude vyjadřovat. Odkázal na správní spis.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila ve své kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Po přezkoumání věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatelka výslovně označila jako důvody kasační stížnosti ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) a e) s. ř. s. Se zřetelem k tomu, že napadeným usnesením krajského soudu bylo podání stěžovatelky odmítnuto, důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. na posuzovanou situaci nedopadal. Nejvyšší správní soud se tedy zabýval důvodem uvedeným v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení.

V posuzované věci Nejvyšší správní soud konstatuje, že se zřetelem k obsahu a důvodům v kasační stížnosti uplatněným, bylo třeba se zaměřit na přezkoumání zákonnosti postupu krajského soudu a jeho rozhodnutí, jímž bylo podání stěžovatelky ze dne 13. 11. 2002 odmítnuto podle ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s. Podle uvedeného ustanovení předseda senátu

usnesením vyzve podatele k opravě nebo odstranění vad podání a stanoví mu k tomu lhůtu. Nebude-li podání v této lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud řízení o takovém podání usnesením odmítne, nestanoví-li zákon jiný procesní důsledek. O tomu musí být podatel ve výzvě poučen. V důsledku přísné dispoziční zásady v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu, na niž upozornil v napadeném usnesení i krajský soud, musí podle současné platné právní úpravy žaloba obsahovat podle § 71 odst. 1 s. ř. s., kromě obecných náležitostí podání též: a) označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci, b) označení osob na řízení zúčastněných, jsou-li žalobci známy, c) označení výroku rozhodnutí, které žalobce napadá, d) žalobní body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nesprávné nebo nicotné, e) jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést, f) návrh výroku rozsudku.

V posuzované věci plyne z obsahu spisu, že stěžovatelka podáním ze dne 13. 11. 2002 podala proti rozhodnutí žalovaného správního orgánu žalobu, která obsahovala nejen obecné náležitosti žaloby (bylo z ní zřejmé, čeho se týká, kdo je činí, proti komu směřuje, co se navrhuje, a bylo též podepsáno a datováno. Žaloba byla opatřena jménem žalobkyně, včetně adresy, na kterou jí lze doručovat), ale obsahovala i náležitosti žaloby ve smyslu § 71 odst. 1 s. ř. s., neboť v ní bylo přesně označeno napadené rozhodnutí správního orgánu, včetně data jeho doručení stěžovatelce, označení výroku rozhodnutí, které žalobkyně napadá – stěžovatelka výslovně uvedla, že napadá rozhodnutí v celém rozsahu výroku, a podání obsahovalo též petit žaloby, když v něm bylo výslovně uvedeno, aby soud napadené rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR, odboru azylové a migrační politiky, č. j. OAM-4311/VL-11-04-2002 ze dne 14. 10. 2002 zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení správnímu orgánu. Jako důvody žaloby stěžovatelka uvedla, že správním orgánem byla porušení ustanovení § 3 odst. 4, § 32 odst. 1, § 46 a § 47 správního řádu. Namítala, že správní orgán se dopustil porušení zásady objektivní pravdy, nezjistil přesně a úplně skutečný stav věci a neprovedl všechna šetření nutná k objasnění všech okolností rozhodných pro náležité a řádné posouzení věci; rozhodnutí dále neobsahoval o předepsané náležitosti, protože nebylo podepsáno, a písemné vyhotovení rozhodnutí bylo v rozporu s ustanovením § 47 odst. 5 správního řádu.

Krajský soud v Brně však podání stěžovatelky považoval za nedostatečné, a proto ji vyzval usnesením ze dne 29. 4. 2003 k jeho doplnění s tím, aby toto bylo provedeno do 15-ti dnů od jeho doručení. Uvedené usnesení stěžovatelka obdržela dne 25. 6. 2003 a žaloba byla doplněna ve smyslu požadavku soudu podáním ze dne 8. 7. 2003 (tedy sepsaném ve stanovené lhůtě), ale uvedené podání bylo podáno na podatelnu Krajského soudu v Brně až dne 14. 7. 2003, tedy těsně po uplynutí soudem stanovené lhůty.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že není sporu o tom, že řízení ve správním soudnictví je plně ovládáno zásadou dispoziční a je na žalobci, zda proti rozhodnutí správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, podá žalobu u soudu či nikoliv. Je pouze na žalobci, aby v případě, kdy se bude domáhat ochrany svých práv, žalobou u soudu, v této žalobě jasně vymezil, které výroky správního rozhodnutí napadá a v žalobních bodech pak specifikoval, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (§ 71 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud se neztotožňuje se závěrem krajského soudu, podle něhož stěžovatelka rozsah a meze přezkumu napadeného správního rozhodnutí krajským soudem svým opravným prostředkem, neurčila. Podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu – a ve shodě s konstantní judikaturou Ústavního soudu (viz např. nález sp. zn. II. ÚS 738/2000) – je nutno vycházet především ze skutečnosti, že smyslem procesních podmínek řízení obecně i snížení

entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích a urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Stanovení těchto podmínek proto musí být provedeno transparentně, srozumitelně a předvídatelným způsobem, nesmí být zejména zneužíváno k tomu, aby v praxi docházelo k odepření spravedlnosti (denegatio iustitiae).

Nejvyšší správní soud konstatuje, že není jeho úkolem znovu komplexně posuzovat otázku, zda stěžovatelce měl či neměl být žalovaným azyl přiznán, nýbrž má posoudit, zda předchozí řízení trpělo vadami, spadajícími pod vymezení § 103 odst. 1 s. ř. s., tvrzenými v kasační stížnosti, popř. některými dalšími vadami, k jejichž přezkumu je Nejvyšší správní soud povolán k řízení zahájeném platně podanou kasační stížností z úřední povinnosti.

Podle ustanovení § 71 odst. 1 s. ř. s. jistě nestačí podat v dané lhůtě soudu jakékoliv podání označené jako žaloba, či obdobně, nýbrž je třeba podat v této lhůtě takové podání, jež může soud jako žalobu skutečně posoudit. Podle názoru Nejvyššího správního soudu, pokud stěžovatelka v žalobě uvedla, že žalobní body spatřuje v porušení ustanovení správního řádu s tím, že správní orgán porušil ustanovení § 3 odst. 3 a 4, § 32 odst. 1, § 46 a § 47, kdy tvrdila, že správní orgán se dopustil porušení zásady objektivní pravdy a nezjistil přesně a úplně skutečný stav věci a neprovedl všechna šetření nutná k objasnění všech okolností rozhodných pro náležité a řádné posouzení věci, nelze přisvědčit závěru krajského soudu, že důvody žaloby nebyly uvedeny. Žaloba rovněž obsahovala specifikaci napadeného rozhodnutí, označení žalovaného, žádanou identifikaci žalobkyně a další náležitosti tak, jak jsou uvedeny shora.

Konkrétně pak nutno zdůraznit, že stěžovatelka výslovně uvedla, že napadené rozhodnutí správního orgánu neobsahuje předepsané náležitosti, protože není podepsáno, písemné vyhotovení rozhodnutí je v rozporu s ustanovením § 47 odst. 5 správního řádu. Byť tedy lze souhlasit se závěrem krajského soudu o tom, že doplnění podání ze dne 13. 11. 2002 bylo učiněno až po lhůtě soudem stanovené a soud tedy k němu nepřihlížel, má Nejvyšší správní soud za to, že již samotné podání ze dne 13. 11. 2002 umožňovalo se věcí zabývat meritorně, a to právě s ohledem na zcela jasně a zřetelně formulovaný žalobní bod, totiž námitku, že napadené rozhodnutí správního orgánu není podepsáno. Se zřetelem k tomuto žalobnímu bodu nutno dospět k závěru, že podání stěžovatelky ze dne 13. 11. 2002 bylo soudem projednatelné a jeho odmítnutí, tedy odmítnutí přezkoumání rozhodnutí z hlediska žalobní námitky, tj. že napadené rozhodnutí neobsahuje podpis, znamenalo v této věci odepření přístupu k soudu.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v podaném opravném prostředku (žalobě) proti rozhodnutí žalovaného vymezila stěžovatelka meze a rozsah přezkumné činnosti soudu způsobem dostačujícím, když napadla rozhodnutí žalovaného proto, že jej považovala za nezákonné z toho důvodu, že neobsahovalo předepsané náležitosti, protože nebylo podepsáno, a jednak z důvodů vad řízení, spočívajících v tom, že skutková podstata, ze které správní orgán vycházel, nevycházela ze spolehlivě a úplně zjištěného stavu věci. Bylo-li z obsahu podané žaloby, jakož i z obsahu správního spisu, který měl soud k dispozici, nepochybné, že žaloba byla podána včas, byly zřejmé důvody, pro něž je žaloba podána, jakož i to, čeho se žalobkyně domáhá, Nejvyšší správní soud uzavírá, že opravný prostředek byl projednatelný a soud mohl napadené rozhodnutí žalovaného v rozsahu uplatněných žalobních bodů přezkoumat (shodně též rozsudek NSS ze dne 19. 7. 2004, 5 Azs 113/2004).

Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky je důvodná, a proto usnesení Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), v němž je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V této souvislosti Nejvyšší správní soud dodává, že bude třeba, aby krajský soud se vypořádal se žádostí stěžovatelky uvedené v podání ze dne 8. 7. 2003, v němž uvedla, že žádá o ustanovení právního zástupce, když z obsahu spisu nevyplývá, že by se soud touto žádostí zabýval. V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.). Pokud jde o návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, vycházel Nejvyšší správní soud z toho, že z důvodu vyhovění kasační stížnosti a zrušení napadeného usnesení Krajského soudu v Brně, bylo nadbytečné se samostatně tímto návrhem zabývat, a proto se jím také nezabýval.

Odměna zástupci stěžovatelky JUDr. Milanu Poláčkovi, advokátu, ustanovenému usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 21. 4. 2004 byla stanovena za dva úkony po 1000 Kč [§ 7, § 9, § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. – převzetí a příprava zastoupení, doplnění kasační stížnosti ze dne 7. 7. 2004] a náhrada hotových výdajů 2 x 75 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky), celkem tedy 2150 Kč. Tato odměna bude vyplacena zástupci stěžovatelky do 30-ti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 16. 2. 2005

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu