

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 žalobce: **I. G.**, zast. Mgr. Jekatěrinou Sochorovou, advokátkou, se sídlem Praha 1, Dlouhá 16, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2003, č. j. 8 Az 186/2003 – 44,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2003, č. j. 8 Az 186/2003 – 44, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 17. 4. 2003, č. j. OAM-2544/VL-07-P01-2001, neudělil žalovaný žalobci azyl podle § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 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“), a současně vyslovil, že se na cizince nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 tohoto zákona. V odůvodnění rozhodnutí dospěl správní orgán k závěru, že obava z teroristických útoků ve Stavropolském kraji a obava z bezpečnostní situace na tomto území nejsou důvodem pro udělení azylu na území ČR ve smyslu § 12 zákona o azylu. Neshledal podmínky pro udělení azylu podle § 13, 14 zákona o azylu. Po zhodnocení výpovědi žadatele, informací o zemi původu a obsahu překážek vycestování podle § 91, dospěl k závěru, že v případě žadatele tyto překážky neexistují.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, v níž namítal porušení ustanovení § 3 odst. 4, § 32 odst. 1 a § 34 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“). Dále namítal, že je přesvědčen o tom, že je v Ruské federaci ohrožen na životě s tím, že jeden člen jeho rodiny byl unesen a zřejmě usmrcen. Dovolával se dále udělení azylu podle § 14

zákona. Navrhoval, aby napadené rozhodnutí bylo zrušeno a věc byla vrácena správnímu orgánu k dalšímu řízení. Současně požádal o ustanovení zástupce z řad advokátů.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 7. 11. 2003, č. j. 8 Az 186/2003 – 20, návrh žalobce na ustanovení zástupce zamítl s tím, že nebyla splněna podmínka ochrany práv žalobce v tomto řízení.

Rozsudkem ze dne 11. 12. 2003, č. j. 8 Az 186/2003 – 44, Městský soud v Praze žalobu zamítl a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů s tím, že se nezabýval výroky podle § 13 a § 14 zákona o azylu, neboť na humanitární azyl není právní nárok. Konstatoval dále, že žalobce v žalobě neuvedl, v čem spatřoval nedostatek skutkových zjištění, a v jakém směru žalovaný správní orgán skutková zjištění, učiněná v průběhu správního řízení, měl doplnit, popř. jaké důkazy měly být provedeny. Pokud žalobce uvedl, že v zemi, jejímž je občanem, existují bezpečnostní problémy, soud konstatoval, že teroristické útoky či kriminalita jsou v současné době v zásadě celosvětovým problémem, a nelze v nich tedy spatřovat naplnění podmínek, za nichž by měl a mohl být v ČR udělen azyl. Soud si k posouzení situace ve Stavropolské oblasti vyžádal zprávu od Ministerstva zahraničních věcí, které přípisem ze dne 24. 11. 2003 sdělilo, že aktuální bezpečnostní situaci ve Stavropolském kraji lze v obecném smyslu hodnotit jako klidnou, nevybočující z normálu. Konflikt v Čečensku nemá bezprostřední vliv na bezpečnostní situaci v kraji. Určité konfliktní situace mohou rovněž vznikat v místech s větší koncentrací čečenských uprchlíků, Stavropolský kraj však zdaleka nepatří mezi oblasti, kde by se jich vyskytovalo velké množství. Proto soud zdůraznil, že mezinárodněprávní ochrana formou poskytnutí azylu je pouze ochrana subsidiární, a je poskytována pouze v těch případech, kdy jedinec nemůže ze stanovených důvodů využít ochrany státu svého občanství. Soud poté dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Proti tomuto rozsudku podal včas kasační stížnost žalobce (dále též jen „stěžovatel“). V kasační stížnosti namítal porušení jednotlivých ustanovení správního řádu. Dovolával se udělení humanitárního azylu a poukazoval na čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod a na další v kasační stížnosti citované materiály. Navrhoval, aby byl rozsudek Městského soudu v Praze zrušen a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení. Současně požádal o ustanovení zástupce z řad advokátů a přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti popřel oprávněnost kasační stížnosti, neboť se domníval, že jak jeho rozhodnutí ve věci azylu ve všech částech výroku, tak i rozsudek soudu, byly vydány v souladu s právními předpisy. I pro řízení o kasační stížnosti odkázal na správní spis, zejména na vlastní podání a výpovědi, které stěžovatel učinil během správního řízení, a na vydané rozhodnutí. Soud neshledal v závěrech a postupu správního orgánu nezákonnost ani vady řízení. Stěžovatel o odkladný účinek kasační stížnosti nežádal, resp. ze stěžovatelova podání nevyplývá, co má konkrétně svou „žádostí o odročení jednání“ na mysli. Navrhoval zamítnutí kasační stížnosti pro její nedůvodnost a nepřiznání odkladného účinku.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 2. 2. 2004, č. j. 8 Az 186/2003 – 63, zamítl návrh žalobce na ustanovení zástupce, a usnesením z téhož dne, č. j. 8 Az 186/2003 – 65, vyzval stěžovatele, aby si ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto usnesení zvolil zástupcem advokáta. Uvedená usnesení obdržel stěžovatel dne 7. 3. 2004. Dne 1. 3. 2004 předložil stěžovatel plnou moc ze dne 1. 3. 2004, udělenou advokátce Mgr. Jekatěrině Sochorové, a doplnil podanou kasační stížnost. Současně požádal o prominutí zmeškání lhůty podle § 40 odst. 5 s. ř. s.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že za nejzávažnější pochybení soudu, které vedlo k vydání nezákonného rozhodnutí ve věci samé, považuje vadu řízení před soudem spočívající v tom, že bylo nařízeno jednání ve věci samé, ačkoliv byla podána kasační stížnost proti usnesení o zamítnutí ustanovení zástupce. Městský soud měl jednání odročit a vyčkat rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, neboť toto mohlo zásadně ovlivnit průběh samotného řízení před soudem prvního stupně. Dalším procesním pochybením bylo to, že soud neustanovil stěžovateli zástupce z řad advokátů pro řízení ve věci této kasační stížnosti a nepostoupil spis spolu s kasační stížností Nejvyššímu správnímu soudu.

Další důvod nezákonnosti napadeného rozhodnutí stěžovatel spatřuje v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Domnívá se, že soud se při svém rozhodování dopustil omylu při aplikaci práva na zjištěný skutkový stav, a to proto, že nesprávně vyložil ustanovení § 35 odst. 7 s. ř. s., upravující podmínky ustanovení zástupce. Stěžovatel dále poukázal na čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého má každý právo na právní pomoc v řízení před soudy, a to od počátku řízení. Situace, kdy na jedné straně stojí účastník řízení laik, navíc neznalý jazyka, ve kterém jsou rozhodné právní předpisy vydány, který se nachází v tíživé životní situaci, a který si nemůže na vlastní náklad opatřit kvalifikovanou právní pomoc v poměrně složitém právním sporu, a na druhé straně správní orgán, na jehož straně vystupuje odborník na určitém úseku výkonu státní správy, zakládá disparitu procesních možností a narušuje zásadu rovnosti procesních zbraní.

Dalším pochybením soudu, které vedlo k vydání nezákonného rozhodnutí ve věci samé je vada řízení před soudem spočívající v tom, že před vydáním rozhodnutí nebylo provedeno dokazování v potřebném rozsahu, a proto soud vycházel z nesprávných a neúplných skutkových zjištění. Soud se nezabýval zjišťováním, kde stěžovatel opatřil vzor podávané správní žaloby, i když z rozložení stránek této správní žaloby a jejího celkového grafického provedení bylo zjevné, že se jedná o složené fotokopie různých úryvků jiné správní žaloby. Samotná skutečnost, že stěžovateli se povedlo opatřit si a podat téměř blanketní formulář správní žaloby, vůbec nesvědčí o jeho schopnosti náležitě prosazovat své zájmy v průběhu soudního řízení.

Pokud jde o rozsudek ve věci samé, konstatoval stěžovatel, že protože mu nebyl ustanoven právní zástupce a jednání ve věci samé proběhlo bez jeho účasti i přes žádost o odročení, stěžovatel v řízení před soudem neměl žádnou možnost kvalifikovaně uplatnit všechny důvody své správní žaloby. Stěžovatel ustanovením zákona v plném rozsahu neporozuměl, proto ve své správní žalobě například neuvedl, že správní orgán odmítl část jeho výpovědi jako nadbytečnou, odmítl i jím předložené důkazní prostředky s tím, že má dostatek vlastního důkazního materiálu, aniž stěžovatele upozornil na to, že jeho vlastní důkazní prostředky svědčí o opaku tvrzení stěžovatele. V této situaci, i když by důkazní prostředky stěžovatele mohly prokázat jeho tvrzení, a vzhledem ke své povaze by měly i větší důkazní váhu, stěžovatel v důsledku nesprávného úředního postupu přišel o možnost náležitě

hájit svá práva. Toto vše a mnohé další tvrzení stěžovatel v řízení před soudem vzhledem k absenci právní pomoci uplatnit nemohl, a tím i vzhledem k ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. ztratil možnost je uplatnit i v řízení o kasační stížnosti.

Navrhoval, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti v plném rozsahu vyhověl, neboť napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze je nezákonné z důvodů v této kasační stížnosti uvedených.

Poté byla věc předložena Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí o kasační stížnosti, podané proti rozsudku ze dne 11. 12. 2003. V předkládací zprávě soud uvedl, že stěžovatel podal kasační stížnost proti usnesení č. j. 8 Az 186/2003 – 20 ze dne 7. 11. 2003, kterým byl zamítnut návrh na ustanovení zástupce. S ohledem na zásadu koncentrace řízení se tato kasační stížnost předkládá současně s kasační stížností do meritorního rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uvedl v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Nejvyšší správní soud shledal i možnost postupu podle § 109 odst. 3 s. ř. s., podle něhož je Nejvyšší správní soud 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, a nebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné (§ 103 odst. 1 písm. d/), jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Z obsahu kasační stížnosti plyne, že stěžovatel v ní uplatňuje především důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle uvedeného ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu nepřezkoumatelnosti, spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Nejvyšší správní soud přitom podotýká, jak již bylo naznačeno výše, že i kdyby stěžovatel důvody kasační stížnosti ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. neuplatnil, musel by soud postupovat podle § 109 odst. 3 s. ř. s., podle něhož není Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti za situace, kdy řízení před soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, kterou Nejvyšší správní soud, jak bude blíže rozvedeno, v posuzované věci zjistil. Nejvyšší správní soud dále podotýká, že k návrhu na prominutí zmeškání lhůty nepřihlížel, neboť předložením plné moci advokátce, považuje dřívější nedostatek povinného zastoupení advokátem v řízení o kasační stížnosti za zhojený.

Z obsahu spisu plyne, že stěžovatel v podané žalobě požádal o ustanovení zástupce z řad advokátů. Městský soud v Praze usnesením ze dne 7. 11. 2003, č. j. 8 Az 186/2003 – 20, zamítl návrh žalobce o ustanovení advokáta s odůvodněním, že podle jeho názoru není dána podmínka potřebnosti k ochraně práv žalobce, a z tohoto důvodu se pak již nezabýval podmínkou splnění osvobození od soudních poplatků. Uvedené usnesení bylo stěžovateli doručeno do vlastních rukou dne 12. 11. 2003. Současně s tímto usnesením bylo stěžovateli doručeno předvolání k jednání na 11. 12. 2003.

Stěžovatel podáním ze dne 20. 11. 2003, které podal osobně u Městského soudu v Praze dne 24. 11. 2003, podal kasační stížnost proti usnesení Městského soudu v Praze

ze dne 7. 11. 2003, č. j. 8 Az 186/2003 – 20, a současně požádal o odročení jednání. Požádal rovněž o ustanovení zástupce z řad advokátů pro tuto kasační stížnost.

Městský soud v Praze podáním ze dne 25. 11. 2003, č. j. 8 Az 186/2003 – 31, vyzval stěžovatele, aby soudu sdělil, z jakých důvodů žádá o odročení jednání, nařízeného na 11. 12. 2003. Stěžovatel podáním ze dne 1. 12. 2003 sdělil soudu, že žádá o odročení tohoto jednání a jeho nařízení až poté, co bude projednána Nejvyšším správním soudem jeho kasační stížnost ve věci zamítnutí ustanovení právního zástupce z řad advokátů pro toto soudní jednání.

Z obsahu spisu pak dále plyne, že dne 11. 12. 2003 se jednání u Městského soudu v Praze konalo. Žádost žalobce o odročení jednání byla protokolárně zamítnuta, žalobce se tohoto jednání nezúčastnil.

V odůvodnění napadeného rozsudku Městský soud v Praze svůj výše uvedený postup neodůvodnil.

Poté soud postupoval tak, že usnesením ze dne 2. 2. 2004, č. j. 8 Az 186/2003 – 63, zamítl návrh žalobce na ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti, podané proti rozsudku, s odůvodněním, že průměrný měsíční výdělek v částce 10 555 Kč neodůvodňuje závěr, o osvobození od soudních poplatků žalobce. Uvedené usnesení nabylo právní moci dne 7. 2. 2004. Protože proti tomuto usnesení nebyla podána kasační stížnost, nebylo předmětem přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu.

Podle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listiny“), má každý právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými správními orgány, či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení. Uvedené právo je v zákoně č. 150/2002 Sb. (soudní řád správní), podle něhož se postupuje v posuzované věci, zakotveno v ustanovení § 35 odst. 7, podle něhož navrhovateli, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to třeba k ochraně jeho práv, může předseda senátu na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát.

K tomu, aby mohlo být uvedené právo realizováno, je třeba, aby byl v řízení před soudem dodržen procesní postup, který je pro realizaci tohoto práva předepsán. V posuzované věci však takto postupováno nebylo.

Nesprávnost postupu soudu spatřuje Nejvyšší správní soud v tom, že přestože žalobce podal kasační stížnost proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 11. 2003, č. j. 8 Az 186/2003 – 20, jímž byl zamítnut jeho návrh na ustanovení zástupce pro žalobní řízení, soud tuto kasační stížnost nepředložil k rozhodnutí Nejvyššímu správnímu soudu, ale postupoval tak, že ve věci nařídil jednání na 11. 12. 2003 a téhož dne ve věci jednal. Mělo-li být realizováno právo na právní pomoc ve smyslu § 37 odst. 2 Listiny od počátku řízení, tedy v řízení o žalobě, soud svým postupem, t. j. tím, že ve věci jednal bez toho, aby vyčkal rozhodnutí o kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem, podané proti usnesení, jímž návrh žalobce o ustanovení zástupce pro žalobní řízení byl zamítnut, fakticky realizaci tohoto práva znemožnil. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s postupem a názorem soudu, který je vyjádřen v předkládací zprávě, totiž s tím, že kasační stížnost proti usnesení ze dne 7. 11. 2003, č. j. 8 Az 186/2003 – 20, předkládá současně s kasační stížností do meritorního rozhodnutí s ohledem na zásadu koncentrace řízení. Tvrzení o zásadě koncentrace řízení nemůže být uplatňováno v neprospěch žalobce. Navíc v daném případě

o koncentraci řízení nešlo. Soud měl správně postupovat tak, že měl předložit kasační stížnost proti usnesení ze dne 7. 11. 2003 k rozhodnutí Nejvyššímu správnímu soudu, a teprve po vyčkání rozhodnutí tohoto soudu, a to podle jeho výsledku, měl dále postupovat ve věci, a to v závislosti právě na výsledku rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

V této souvislosti nutno dodat (byť to výslovně v kasační stížnosti namítáno nebylo), že soud postupoval nesprávně i při posuzování žádosti o odročení jednání, nařízeného na 11. 12. 2003. Podle ustanovení § 50 s. ř. s. z důležitých důvodů může být jednání odročeno. Soud může odročit jednání též tehdy, jestliže to účastníci shodně navrhnou.

Žádost stěžovatele o odročení jednání z důvodů vyčkání rozhodnutí Nejvyšším správním soudem o kasační stížnosti proti usnesení ze dne 7. 11. 2003, nepochybně důležitým důvodem byla. Protože soud se k tomuto svému postupu v odůvodnění napadeného rozsudku vůbec nevyjádřil, nelze posoudit, jaké důvody ho k tomuto nesprávnému postupu vedly, tedy jaké důvody ho vedly k tomu, že žádost žalobce o odročení jednání nařízeného na 11. 12. 2003, u tohoto jednání zamítl.

Z výše uvedených důvodů nutno dospět k závěru, že řízení před soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 103 odst. 1 písm. d/, příp. § 109 odst. 3 s. ř. s.). Tuto vadu spatřuje Nejvyšší správní soud v postupu soudu, který ve věci nařídil jednání, a toto jednání provedl bez toho, aniž by předložil Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí kasační stížnost proti usnesení, jímž byla v žalobním řízení zamítnuta žádost žalobce o ustanovení zástupce z řad advokátů. Nutno tedy uzavřít, že je-li podána kasační stížnost proti usnesení krajského soudu (Městského soudu v Praze), jímž byla zamítnuta žádost stěžovatele o ustanovení zástupce z řad advokátů pro žalobní řízení, je nutno v postupu soudu, který takovou kasační stížnost nepředložil k rozhodnutí Nejvyššímu správnímu soudu, ve věci nařídil a provedl jednání, spatřovat vadu, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, neboť tímto postupem nebyla umožněna realizace práva, uvedená v čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Z těchto důvodů byl rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2003, č. j. 8 Az 186/2003 – 44, zrušen, a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je Městský soud v Praze vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu v tomto rozsudku uvedeným (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), což znamená, že po doručení rozsudku Nejvyššího správního soudu předloží spis k rozhodnutí o kasační stížnosti ze dne 20. 11. 2003, podané žalobcem proti usnesení tohoto soudu ze dne 7. 11. 2003, č. j. 8 Az 186/2003 – 20. Je sice pravdou, že v řízení o kasační stížnosti, která směřuje proti usnesení krajského soudu (Městského soudu v Praze) o zamítnutí žádosti o ustanovení advokáta, nebrání nedostatek povinného zastoupení advokátem jejímu projednání před Nejvyšším správním soudem, avšak v této konkrétní věci stěžovatel v kasační stížnosti o ustanovení zástupce požádal (viz č. l. 29), takže o jeho návrhu byl měl Městský soud v Praze rozhodnout, to však samozřejmě za předpokladu, že stěžovatel bude nadále na této své žádosti trvat. Městský soud v Praze by měl tedy rozhodnout o žádosti žalobce o ustanovení zástupce z řad advokátů pro řízení o kasační stížnosti ze dne 20. 11. 2003, podané proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 11. 2003.

Teprve poté, co Nejvyšší správní soud rozhodne o kasační stížnosti proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 11. 2003, č. j. 8 Az 186/2003 – 20, bude Městský soud v Praze pokračovat v dalším řízení. V novém rozhodnutí o meritu věci rozhodne soud

o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podané proti rozsudku tohoto soudu ze dne 11. 12. 2003, č. j. 8 Az 186/2003 – 44.

Vzhledem k výše uvedenému se Nejvyšší správní soud nezabýval dalšími námitkami stěžovatele, neboť byl-li napadený rozsudek zrušen pro vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, pak námitky směřující proti meritornímu posouzení věci, je třeba považovat za předčasné. Za této situace pak soud nerozhodoval ani o odkladném účinku kasační stížnosti, neboť věc se vrací do stádia řízení před krajským soudem – Městským soudem v Praze.

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

V Brně dne 14. dubna 2005

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu