

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **V. E.**, zastoupeného JUDr. Josefem Moravcem, advokátem se sídlem Velké náměstí 135/19, 500 03 Hradec Králové, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra** se sídlem Nad Štolou 3, poštovní schránka 21/OAM, 170 34 Praha 7, proti rozhodnutí ze dne 21. 5. 2004, č. j. OAM-3062/VL-19-K01-2003, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 15. 9. 2004, č. j. 59 Az 37/2004-22,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 15. 9. 2004, č. j. 59 Az 37/2004-22, **se zrušuje.**

II. Žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 5. 2004, č. j. OAM-3062/VL-19-K01-2003, **se odmítá.**

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 21. 5. 2004 neudělil žalovaný žalobci azyl podle § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu; zároveň vyslovil, že se na žalobce nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 tohoto zákona. Rozhodnutí odůvodnil tím, že žalobce opustil svou vlast pro potíže s hledáním zaměstnání a pro neshody se spoluobčany způsobené jeho ruskou národností a o azyl požádal ve snaze legalizovat svůj pobyt v České republice; z takových důvodů však azyl nelze udělit.

V žalobě proti tomuto rozhodnutí vytkl žalobce žalovanému v obecné rovině porušení několika ustanovení správního řádu (§ 3 odst. 3 a 4), jejichž znění citoval.

Žalovaný podle jeho názoru porušil též § 12 a § 91 zákona o azylu, neboť žalobce splňuje podmínky těchto ustanovení. Pokud jde o skutkové důvody, odkázal žalobce na obsah správního spisu. Závěrem navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, žalobu zamítl rozsudkem ze dne 15. 9. 2004. Poté, co rekapituloval obsah správního spisu a odvolal se na ustanovení § 12, § 14 a § 91 zákona o azylu, podle nichž žalovaný rozhodoval, uzavřel, že žalobce nebyl v M. diskriminován pro svou r. národnost; zprávy ze země původu ostatně vůbec nesvědčí o jakékoli diskriminaci R. v M. a naopak dokládají, že moldavská vláda v zásadě respektuje lidská práva. U žalobce tak není dáno pronásledování ve smyslu § 12 zákona o azylu. Krom toho žalobce opomněl vyčerpat všechny právní prostředky ochrany v zemi původu, což je nezbytnou podmínkou pro udělení azylu. Soud rovněž shledal, že při rozhodování podle § 14 zákona o azylu neporušil žalovaný procesní předpisy a o překážce vycestování ve smyslu § 91 tohoto zákona rozhodl také správně.

Proti zamítavému rozsudku krajského soudu podal žalobce včas kasační stížnost, v níž uplatnil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního, tedy nesprávné posouzení právní otázky soudem, vady řízení před správním orgánem a nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu. Rozsudku krajského soudu vytýkal žalobce především nepřezkoumatelnost: krajský soud se totiž vůbec nezabýval procesními námitkami obsaženými v žalobě, ač k tomu byl povinen. Považoval-li soud tyto žalobní body za příliš obecné či formální, měl to ve svém rozsudku uvést a odůvodnit, proč takové žalobní body nelze přezkoumat; to však neučinil. Dále se žalobce domnívá, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku existence pronásledování z národnostních důvodů: u žalobce je totiž dán jednak odůvodněný strach z pronásledování, jednak skutečnost, že úřady v jeho zemi původu takové pronásledování trpí a nejsou schopny před ním žalobce ochránit. Žalobce jako R. byl každodenně ponižován už tím, že M. odmítají mluvit r., ačkoli r. je jedním ze dvou úředních jazyků. Krom toho byl žalobce přepaden, ovšem na policii byl poté donucen k prohlášení, že se poranil při pokusu o sebevraždu. Je přitom zřejmé, že policie neposkytla žalobci pomoc právě proto, že je r. národnosti.

Vadu řízení před správním orgánem spatřoval žalobce v tom, že rozhodnutí žalovaného postrádá základní náležitost spočívající v podpisu oprávněné osoby, což zakládá jeho nicotnost; otázce nicotnosti je přitom soud povinen věnovat se z úřední povinnosti bez toho, že by to žalobce namítal. Tomuto stížnímu bodu žalobce věnoval rozsáhlou argumentaci, v níž zejména zdůraznil rozdíly mezi požadavky, které na formu rozhodnutí doručovaného účastníku kladou občanský soudní řád a správní řád, jakož i potřebu právní jistoty účastníka, který by měl vědět, zda podpis na rozhodnutí skutečně náleží osobě oprávněné k podpisu, a vyjádřil přesvědčení, že žalobou napadené rozhodnutí mu bylo předáno předtím, než je vůbec podepsala oprávněná osoba.

Ze všech uvedených důvodů žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Požádal též o to, aby jeho kasační stížnosti byl přiznán odkladný účinek; tato žádost se však - s ohledem na věcné rozhodnutí o kasační stížnosti – stala bezpředmětnou.

Nejvyšší správní soud o věci uvážil takto:

Žalobce vytýkal krajském soudu v prvé řadě to, že se nejenom vůbec nezabýval těmi žalobními body, které směřovaly proti procesním pochybením žalovaného, ale dokonce ani žalobci nesdělil důvod svého mlčení – tedy zda například tyto žalobní body neumožňovaly přezkum. Nejvyšší správní soud se tak – před vlastním přezkoumáváním rozsudku krajského soudu – věnoval obsahu a náležitostem žaloby podané v této věci, aby zjistil, zda veškerá argumentace obsažená v žalobě splňovala všechny zákonné požadavky, a zda tedy krajský soud pochybil, pokud o některých žalobních námitkách pojednal a o jiných nikoli; dospěl přitom k závěru, že žalobu jako celek nebylo možno projednat.

Žaloba ve správním soudnictví musí splňovat jednak obecné náležitosti podání stanovené v § 37 odst. 3 s. ř. s. – tedy údaj o tom, čeho se podání týká, kdo jej činí, proti komu směřuje a co navrhuje; musí být též podepsáno a datováno. Všem těmto náležitostem žalobce ve své žalobě dostál. Krom toho však zákon klade na žalobu i požadavky zvláštní; mimo jiné musí žaloba obsahovat i žalobní body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Žaloba, v níž žalobce namítal jednak vady správního řízení, jednak nesprávný hmotněprávní úsudek, byla ve všech svých bodech formulována velmi obecně. Vady správního řízení vymezil žalobce tak, že žalovaný porušil „*§ 3 odst. 3 správního řádu, mou žádostí o azyl se nezabýval odpovědně a svědomitě*“ a „*§ 3 odst. 4 správního řádu, nevyšel ze spolehlivě zjištěného stavu věci a nevedl azylové řízení tak, aby posílil moji důvěru ve správnost jeho rozhodování, a napadené rozhodnutí nepovažuji za přesvědčivé*“. V námitkách k právnímu posouzení věci žalobce uvedl, že žalovaný porušil „*§ 12 zákona o azylu. Mám za to, že splňuji zákonné podmínky pro udělení azylu stanovené v § 12 zákona o azylu*“ a „*§ 91 zákona o azylu. Mám za to, že se na mě vztahují překážky vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu*“. Jak je vidno, všechna dílčí tvrzení obsažená v žalobě jsou stejnou měrou neurčitá: žalobce totiž nedoplnil žádné z nich skutkovým líčením, které by se vztahovalo k jeho konkrétní situaci, a jak námitky procesní, tak námitky hmotněprávní zůstaly jen typovými výtkami. Je tedy nutné zkoumat, zda takové námitky dosahují kvality žalobního bodu ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Pojem žalobního bodu nebyl v dosavadním rozhodování soudů zcela ujasněn; postupně však judikatura dospěla k závěru, že pouhá paragrafová a slovní citace zákonného ustanovení, která není doplněna o jedinečné skutkové okolnosti daného případu a o konkrétní právní výtky, neumožňuje soudu přezkoumat napadené rozhodnutí. Tento výklad pojmu žalobního bodu, nebo alespoň jeho negativního vymezení, stvrdil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58 (dostupný na www.nssoud.cz). Z jeho odůvodnění je vhodné uvést zejména následující úvahy:

Ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ukládá žalobci povinnost uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (srov. k tomu obdobné závěry, vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 4 Azs 149/2004-52, zveřejněném pod č. 488/2005 Sb. NSS; z klasické starší judikatury viz např. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 1. 1993, č. j. 6 A 85/92-5).

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. Konkretizace faktů je důležitá nejen z hlediska soudu, tj. pro stanovení mezí, v nichž se soud může v souladu s dispoziční zásadou pohybovat, ale má význam i pro žalovaného jako druhou stranu sporu: každá procesní strana by totiž měla mít přiměřenou možnost uplatnit své argumenty za podmínek, které ji citelně neznevýhodňují v porovnání s protistranou. Strana sporu se ovšem může vyjádřit k přednesu protistrany jen tehdy, je-li takový přednes dostatečně konkretizován. Pokud je tvrzení jedné procesní strany jen povšechné a nekonkrétní, neví druhá strana, k čemu se má vlastně vyjádřit; tím se snižuje i její možnost náležité procesní obrany.

Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se vůči němu správní orgán dopustil, a rovněž je povinen objasnit, proč považuje tyto postupy a závěry za nezákonné. Nepostačí přitom toliko obecné odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti. To v žádném případě neznamená, že by žalobce musel přesně přiřadit svá skutková tvrzení ke konkrétnímu ustanovení zákona – to je totiž věcí soudu. Od žalobce se nežádá, a ani žádat nemůže, aby svá tvrzení přesně právně kvalifikoval; jeho argumentace však musí být konkrétní svým věcným obsahem.

Tolik rozšířený senát. Závěry zde vyslovené se plně užijí v i žalobcově věci: ani v jeho případě totiž žaloba neobsahovala žádné žalobní body. Jak bylo výše uvedeno, žalobce nabídl krajskému soudu výčet několika ustanovení správního řádu a několika ustanovení zákona o azylu. Tvrzení napadající způsob vedení správního řízení jsou pouhou citací textu zákona, byť je obsah příslušných ustanovení převeden do záporu a formulován ve vztahu k žalobci samému [*„mou žádostí se (žalovaný) nezabýval svědomitě“, „nevyšel ze spolehlivě zjištěného stavu věci“* apod.]. Chybí zde jakákoli konkrétní skutková tvrzení o nezákonnostech, a stejně tak i konkrétní právní výtky, neboť citovaná ustanovení zákona zde stojí osamoceně, bez jakékoli souvislosti s konkrétními úkony správního orgánu při vedení řízení. Soud přitom nemůže za žalobce chybějící konkrétní údaje domýšlet: právě žalobce byl totiž jediným účastníkem správního řízení, a on sám tak nejlépe ví a může soudu sdělit, čím konkrétně se v řízení o své věci cítil poškozen.

Kvality žalobního bodu nedosahují ani ta tvrzení, která se vztahují k hmotněprávnímu posouzení žalobcova případu. Žalobce namítl, že žalovaný porušil § 12 a § 91 zákona o azylu; obsah těchto ustanovení sice necitoval, ovšem jediné, čím své tvrzení podložil, je jeho přesvědčení, že „splňuje podmínky“ těchto ustanovení, resp. že se na něj tato ustanovení „vztahují“. Na tom žalobce přestal; nesdělil soudu nic bližšího o tom, proč se domnívá, že tato ustanovení měla být v jeho případě aplikována, a ostatně ani o tom, ve kterých svých částech by měla být aplikována (obě uvedená ustanovení totiž předvídají několik situací, v nichž mají být užita, a každá z těchto situací vychází z jiného skutkového základu).

Konečně ani po stránce čistě skutkové žaloba nepřináší žádné informace: žalobce zde totiž pouze odkázal na svou žádost o zahájení řízení, na protokol o pohovoru a na ostatní obsah správního spisu. Soud se však bez bližšího upřesnění nemůže dohadovat, které ze skutečností zachycených ve správním spisu má žalobce za podstatné pro věc, a už vůbec pak nemůže vědět, v čem konkrétně spatřuje žalobce pochybení správního orgánu při hodnocení těchto skutečností.

Soudní přezkum správních rozhodnutí se vždy odehrává v mezích určitě a přesně stanovených; stanovit je náleží žalobci. Soudní řád správní neumožňuje soudům provádět jakýsi „obecný přezkum“: to by totiž popíralo smysl institutu žalobního bodu, který právě slouží k tomu, aby činnost soudu nebyla bezbřehá. Soudům nepřísluší zabývat se každým jednotlivým procesním krokem správního orgánu a věnovat se všem jeho dílčím hmotněprávním úvahám: přezkoumává jen to, proti čemu žalobce řádně brojí – tedy to, co žalobce konkrétně a výslovně zpochybnil jak uvedením skutečností, tak snesením právních argumentů. Tento „obecný přezkum“ by ostatně vnášel nerovnost mezi ty žalobce, kteří nic konkrétního neuvedli a spokojili se s citací zákonných ustanovení, resp. s prostým vyjádřením nesouhlasu se správním rozhodnutím, a ty žalobce, kteří – poslušni zákonných požadavků – zformulovali relativně přesné a zdůvodněné výtky proti několika konkrétním postupům a závěrům správního orgánu. Rozhodnutí ve věcech prvé skupiny žalobců by při provádění „obecného přezkumu“ musela být zkoumána ze všech možných aspektů - tedy ve větší šíři a hloubce než rozhodnutí, proti nimž byly vzneseny zcela konkrétní (a tím samým nutně i dílčí) námitky: to by však bylo zcela neúměrné vynaloženému procesnímu úsilí obou skupin žalobců a vůči druhé skupině by to bylo nespravedlivé. To jen posiluje závěr, podle nějž je žalobním bodem jen konkrétní a určité tvrzení zahrnující skutkovou i právní složku, a naopak jím není holá citace zákonného ustanovení ani strohé oznámení povšechného nesouhlasu s napadeným rozhodnutím.

Žalobce ve své žalobě nedostál zákonným požadavkům kladeným na žalobní bod; jeho žaloba proto nebyla způsobilá k tomu, aby krajský soud na jejím základě přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného. Řízení o přezkoumání správního rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. může být řádně zahájeno jen žalobou, která má všechny potřebné náležitosti obecné i zvláštní; nemá-li je a nelze-li již tento nedostatek odstranit, nemůže soud v řízení pokračovat. Platí přitom, že zatímco obecně lze vady podání odstraňovat kdykoli v průběhu řízení a podatel je při nápravě vadného podání omezen jen soudcovskou lhůtou (srov. § 37 odst. 5 s. ř. s.), doplňovat žalobní body může žalobce jen ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s. *in fine*). Lhůta pro podání žaloby činila v žalobcově případě 15 dnů od doručení rozhodnutí žalovaného (§ 32 odst. 1 zákona o azylu); rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 23. 6. 2004 a žaloba byla podána osobně u krajského soudu dne 8. 7. 2004, tedy v poslední den lhůty. Kdykoli po tomto dni již tedy žalobce nemohl zhojit absenci žalobních bodů, a to ani z vlastní iniciativy, ani k výzvě soudu.

Jelikož tedy nebylo možno žalobu projednat, krajský soud ji měl odmítnout; to však neučinil, a řízení před ním tak bylo stiženo zmatečností ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. spočívající v tom, že soud o věci jednal a meritorně rozhodl, ačkoli nebyly splněny všechny podmínky řízení (konkrétně chyběla podmínka řádného zahájení řízení k tomu způsobilou žalobou). K takové vadě přihlíží Nejvyšší správní soud z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.): pro tuto vadu proto zrušil napadený rozsudek krajského soudu, aniž se zabýval důvody uplatněnými v kasační stížnosti, a žalobu, jíž žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 5. 2004, zároveň odmítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s., věta prvá za středníkem).

Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. Protože Nejvyšší správní soud rozhodl současně se zrušením rozsudku krajského soudu i o odmítnutí návrhu (žaloby), rozhodl rovněž o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 2 s. ř. s., věta druhá).

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

V Brně dne 14. února 2006

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu