

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka, JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **M. B.**, zastoupené JUDr. Pěvou Skýbovou, advokátkou se sídlem Bartošova 4, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2006, č. j. 56 Az 7/2006 - 25,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2006, č. j. 56 Az 7/2006 - 25, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému usnesení Krajského soudu v Brně, kterým byla odmítnuta její žaloba proti rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „žalovaný“) ze dne 30. 12. 2005, č. j. OAM-1043/LE-PA04-PA04-2005. Tímto rozhodnutím zamítl žalovaný stěžovatelčinu žádost o udělení azylu podle § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu). Krajský soud její žalobu podle § 37 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též s. ř. s.) odmítl, neboť shledal, že neobsahuje žádný žalobní bod a současně se jedná o vadu neodstranitelnou.

Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatňuje důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s.; v doplnění kasační stížnosti pak upřesňuje, že uplatňuje důvody ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a e) a namítá, že krajský soud nepostupoval v souladu se zákonem, jeho rozhodnutí považuje za vadné a nepřezkoumatelné, neboť má za to, že žaloba obsahovala všechny náležitosti, a proto nebylo na místě její odmítnutí. Dodává, že krajský soud nesprávně posoudil otázku pronásledování (nesprávně vyhodnotil její situaci v důsledku zdravotního postižení), nesprávně vyhodnotil politickou situaci v její vlasti

(dostatečně nepřihlédl k národnostní nesnášenlivosti a neudržitelným politickým poměrům, z čehož pramenila její obava o zdraví a život), nezohlednil nedostupnost lékařské péče bez finančních prostředků (vzhledem ke svému zdravotnímu postižení má strach o kvalitu poskytované lékařské péče), nepřihlédl k její obavě o zajištění finančních prostředků k obživě (byla vystavena nebezpečí nouze a bylo jí tak upíráno právo na důstojný život), správní orgán si dále nezajistil dostatečné a aktuální informace o zemi jejího původu a v neposlední řadě správní orgán nepřihlédl k jejím ryze osobním důvodům ekonomického charakteru (nedostatek pracovních příležitostí na Ukrajině).

Stěžovatelka proto navrhuje, aby bylo napadené usnesení krajského soudu zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že popírá oprávněnost kasační stížnosti, neboť se domnívá, že jak rozhodnutí ve věci azylu, tak usnesení soudu, byla vydána v souladu s právními předpisy, aplikace ust. § 16 odst. 2 zákona o azylu byla zcela na místě. Navrhuje proto zamítnutí kasační stížnosti pro nedůvodnost.

Vzhledem k tomu, že rozhodnutí krajského soudu bylo vydáno po nabytí účinnosti zákona č. 350/2005 Sb. (tj. po 13. 10. 2005), postupoval zdejší soud již podle s. ř. s. ve znění novelizovaném uvedeným zákonem. Nejvyšší správní soud se proto ve smyslu ustanovení § 104a s. ř. s. zabýval nejprve otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele a je tedy přijatelná. Vymezení institutu přijatelnosti kasační stížnosti ve věcech azylu se zdejší soud podrobně věnoval např. ve svých usneseních ze dne 26. 4. 2006, sp. zn. 1 Azs 13/2006, případně ze dne 4. 5. 2006, sp. zn. 2 Azs 40/2006 (obě dostupná na www.nssoud.cz), kde dospěl k závěru, že „*další 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 takové zásadní pochybení zjistil Nejvyšší správní soud v daném případě v postupu krajského soudu, který nerespektoval předcházející rozhodnutí zdejšího soudu v obdobné věci (podrobněji níže) - ustálenou soudní judikaturu, a kasační stížnost je tedy přijatelná.

V souzené věci Nejvyšší správní soud z předmětného správního a soudního spisu především zjistil, že řízení o udělení azylu bylo zahájeno dne 30. 11. 2005 na základě stěžovatelčiny žádosti o udělení azylu. V ní a v následném pohovoru uvedla, že Ukrajinu, kde se živila jako švadlena, ale vydělávala málo peněz, opustila v září 2003 a s českým vízem přicestovala autobusovou linkou přes Polsko do ČR, kde si chtěla najít práci. Po skončení platnosti víza pobývala na českém území nelegálně, bydlela v podnájmu v P. a živila

se prodejem přívěsků na klíče. O azyl požádala až po zadržení policií (předtím se obávala, neboť si neprodloužila platnost víza), a to proto, aby zde mohla zůstat pracovat.

Žalovaný se rozhodl stěžovatelce azyl neudělit svým výše označeným rozhodnutím ze dne 30. 12. 2005, neboť její žádost vyhodnotil jako zjevně nedůvodnou podle ust. § 16 odst. 2 zákona o azylu, když z postupu žadatelky bylo patrné, že svou žádost podala účelově, s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění (o udělení azylu mohla požádat již mnohem dříve); sama stěžovatelka uvedla, že o azyl žádá právě z důvodu legalizace svého pobytu v ČR.

Proti tomuto zamítavému rozhodnutí žalovaného podala stěžovatelka dne 11. 1. 2006 žalobu ke Krajskému soudu v Brně. V ní žalovanému vytkla celou řadu pochybení ve správním řízení, jež uvedla obecným odkazem na jednotlivá ustanovení tehdy platného zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí (dále jen „správní řád“), a zákona o azylu: mimo jiné, že žalovaný při svém rozhodování nevyšel ze spolehlivě zjištěného stavu věci; podklady a důkazy, které si opatřil, nebyly úplné; odůvodnění napadeného rozhodnutí nelze považovat za přesvědčivé; a dále se stěžovatelka domnívá, že splňuje podmínky pro udělení humanitárního azylu. V závěru pak dodala, že se správní orgán dopustil nesprávné právní kvalifikace zahrnující hmotněprávní pochybení při aplikaci ust. § 16 odst. 2 zákona o azylu, neboť je přesvědčena, že skutkový stav věci neodůvodňoval použití předmětného ustanovení. K prokázání svých tvrzení navrhla provedení několika důkazů – správním spisem, opisem rozhodnutí žalovaného a výslechem žalobkyně.

Krajský soud následně svým usnesením ze dne 16. 1. 2006, č. j. 56 Az 7/2006 - 7, stěžovatelku vyzval, aby ve lhůtě 15-ti dnů ode dne doručení tohoto usnesení svou žalobu doplnila a upřesnila – označila výrok rozhodnutí, který napadá, a uvedla žalobní body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Stěžovatelka reagovala na toto usnesení (doručené jí dne 25. 1. 2006) doplněním žaloby. V doplněném podání ze dne 27. 1. 2006 označila napadené výroky rozhodnutí žalovaného a vymezila žalobní body, nicméně opět pouze obecným odkazem na porušená ustanovení správního řádu; pokud jde o skutkové důvody, na jejichž základě tvrdila výše uvedená porušení zákona, odkázala na svou žádost o udělení azylu, protokol o pohovoru a ostatní spisový materiál.

Dne 13. 2. 2006 zaslal krajský soud stěžovatelce poučení podle ust. § 8 s. ř. s. o možné námitce podjatosti; ze soudního spisu ovšem není zřejmé, zda a kdy bylo toto poučení stěžovatelce doručeno. Svým přípisem ze dne 24. 2. 2006 požádal krajský soud stěžovatelku podle ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. o vyjádření, zda souhlasí, aby soud rozhodl o její žalobě bez nařízení jednání. Toto poučení spolu s vyjádřením žalovaného bylo stěžovatelce doručeno dne 3. 3. 2006 (viz. č. l. 20 soudního spisu). Stěžovatelka reagovala svým podáním ze dne 13. 3. 2006 (doručeném krajskému soudu dne 14. 3. 2006, viz. č. l. 22 soudního spisu), v němž výslovně uvedla, že si přeje, aby bylo ve věci nařízeno veřejné jednání a že by se jej ráda zúčastnila. Požádala také o ustanovení tlumočníka do znakové řeči v ruském jazyce.

Krajský soud rozhodl o předmětné žalobě shora označeným usnesením, jímž ji podle ust. § 37 odst. 5 s. ř. s. odmítl. Shledal totiž, že řízení o této žalobě nemohlo proběhnout, protože neobsahovala žádný žalobní bod, z něhož by bylo patrno, z jakých skutkových důvodů stěžovatelka považuje rozhodnutí žalovaného za nezákonné či nicotné; stěžovatelka pouze odkázala na několik ustanovení právních předpisů, nezmínila žádná konkrétní, dostatečně určitá skutková tvrzení důvodů nezákonnosti, a ani k výzvě soudu

žalobu patřičně nedoplnila. Krajský soud v této souvislosti odkázal na rozsudek zdejšího soudu sp. zn. 4 Azs 149/2004.

Nejvyšší správní soud poté, co zjistil, že kasační stížnost je přípustná a přijatelná, přezkoumal napadený rozsudek Krajského soudu v Brně v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud předně odkazuje na svoji konstantní judikaturu (viz např. č. 113/2004 Sb. NSS), podle níž „*v důsledku přísné dispoziční zásady v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu musí žaloba obsahovat 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.]. Přitom zákon stanoví, že žaloba musí vždy obsahovat alespoň jeden žalobní bod (viz 2. věta ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s.). Pokud žádný žalobní bod neobsahuje, může být tento nedostatek podmínek řízení odstraněn, a to ve lhůtě pro podání žaloby, jak vyplývá z citovaného ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. Není však dána zákonná povinnost soudu v těchto případech vždy vyzývat žalobce k odstranění těchto vad ve smyslu ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť - takto široce pojímaná - povinnost soudu by zjevně odporovala zmíněné zásadě dispoziční a rovněž zásadě koncentrace řízení, v souladu s nimiž je tento typ řízení koncipován*.“

Krajský soud ve svém rozhodnutí odkázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 4 Azs 149/2004, jenž se obdobně vyjadřuje k náležitostem žaloby: *„I podle názoru Nejvyššího správního soudu je z podané žaloby patrno pouze to, kdo je účastníkem řízení, které rozhodnutí je napadáno a které jsou právní důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Zcela pominuty tak zůstaly skutkové důvody, ačkoli podle písm. d) uvedeného ustanovení musí být právě z nich patrno, z jakých i skutkových důvodů považuje stěžovatel napadený výrok (výroky) rozhodnutí za nezákonné. Odkaz na spisový materiál vztahující se k žádosti o azyl se jeví jako naprosto nedostatečný úkon stěžovatele, neboť úkolem soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví není vyhledávat jednotlivá tvrzení účastníků v různých částech správního spisu a ve vztahu k tomu pochybení správního orgánu v předcházejícím řízení, nýbrž přezkoumávat konkrétní kroky, na něž účastník řízení ve své žalobě poukáže a které specifikuje. Je to jeden ze základních rozdílů mezi přezkumem správním, kdy např. podle § 59 správního řádu odvolací orgán přezkoumá napadené rozhodnutí v celém rozsahu a je-li to nutné, dosavadní řízení doplní, popřípadě zjištěné vady odstraní, a řízením soudním, kde taková povinnost uložena není.“*

Z rekapitulace provedené výše je třeba v na tomto místě zopakovat, že stěžovatelka podala žalobu ke Krajskému soudu v Brně dne 11. 1. 2006, který ji následně svým usnesením ze dne 16. 1. 2006 vyzval, aby ve lhůtě 15-ti dnů ode dne doručení tohoto usnesení svou žalobu doplnila a upřesnila. Stěžovatelka tak učinila, třebaže nedostatečně, dne 27. 1. 2006. Krajský soud reagoval dne 13. 2. 2006, kdy jí zaslal poučení o možném uplatnění námitky podjatosti. Svým dalším přípisem ze dne 24. 2. 2006 ji pak požádal o vyjádření, zda souhlasí, aby soud rozhodl o její žalobě bez nařízení jednání. Stěžovatelka odpověděla svým podáním ze dne 13. 3. 2006, v němž mj. uvedla, že si přeje, aby bylo ve věci nařízeno veřejné jednání a že by se jej ráda zúčastnila.

Vzhledem k výše popsanému postupu krajského soudu při projednávání stěžovatelčiny žaloby musí Nejvyšší správní soud připomenout své rozhodnutí ze dne 6. 10. 2005, 2 Azs 416/2004, ve kterém také posuzoval rozhodnutí o odmítnutí žaloby pro nedostatek

žalobních bodů: *„Z postupu krajského soudu v projednávané věci nicméně bylo jasně seznatelné, že soud podanou žalobu nepovažoval za věcně neprojednatelnou z důvodu neodstranitelných nedostatků podmínek řízení, neboť v opačném případě by nebyl dán racionální důvod k vyzvání stěžovatele k odstranění nedostatků žaloby. Rovněž další kroky krajského soudu - zaslání žaloby včetně jejího doplnění žalovanému k vyjádření, doručení vyjádření žalovaného stěžovateli k možnosti repliky, výzva k vyjádření ohledně ústního jednání - lze nepochybně vykládat tak, že směřovaly k meritornímu rozhodnutí v této věci. K tomu je vhodné odkázat též na právní názor Ústavního soudu (nález sp. zn. IV. ÚS 484/99, in: Sbírka nálezů a usnesení, sv. 17, str. 259), podle něhož „dotaz na účastníky řízení o správní žalobě, zda souhlasí s rozhodnutím věci mimo ústní jednání, by logicky měl signalizovat, že soud hodlá rozhodnout ve věci samé, jinak řečeno, že je o čem rozhodovat a že tedy, byť možná s výhradami, žaloba splňuje zákonné náležitosti.“ Postup krajského soudu tedy v projednávané věci provedením popsaných kroků u účastníků řízení jednoznačně musel vyvolat přesvědčení o meritorním rozhodování a tomuto legitimnímu očekávání proto přiměřeně odpovídala i jejich procesní aktivita. Postup soudu, vrcholící za dané situace nikoliv meritorním rozhodnutím, nýbrž procesním usnesením odmítajícím žalobu, je proto zcela překvapivý, nepředvídatelný a tedy i nežádoucí. Jak totiž vyplývá ze shora provedené rekapitulace, procesní situace se od počátku řízení před krajským soudem nikterak nezměnila v tom smyslu, že by snad teprve později vyvstal na povrch důvod pro odmítnutí žaloby, na počátku řízení soudu objektivně neznámý.“*

Obdobné zdejší soud konstatoval i ve svém rozsudku ze dne 12. 1. 2006, sp. zn. 2 Afs 218/2004: *„Krajský soud totiž usneseními ze dne 6. 4. 2004 vyzval stěžovatele k odstranění nedostatků žalob……Ke splnění této povinnosti uložil soud stěžovateli 10 dnů od doručení tohoto usnesení s tím, že pokud ve stanovené lhůtě nebudou žaloby doplněny nebo opraveny a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud řízení usnesením odmítne. Je tedy zřejmé, že krajský soud po stěžovateli požadoval konkretizaci žalobních bodů, což pojmově a logicky znamená, že musel mít po předběžném posouzení podaných žalob za to, že tyto žalobní body obsahují.“*

Lze tak uzavřít, že za shora popsané situace bylo s ohledem na obsah podané žaloby a jejího následného doplnění a na úkony soudu namístě tuto žalobu meritorně projednat a rozhodnout o ní, nikoliv ji odmítnout.

Za této situace zdejší soud dodává, že se krajský soud musí vypořádat rovněž s vyjádřením žalobkyně ze dne 13. 3. 2006, v němž mj. výslovně požádala o nařízení ústního jednání: „*Obdržela jsem výzvu, abych se vyjádřila k možnosti projednání mé žaloby v mé nepřítomnosti. Touto cestou dávám soudu na vědomí, že si přeji, aby bylo ve věci nařízeno veřejné jednání a přeji si jej zúčastnit. Dále žádám o ustanovení tlumočníka do znakové řeči v ruském jazyce*.“ K této žádosti se krajský soud ve svém rozhodnutí vůbec nevyjádřil a její žalobu odmítl pro nedostatek žalobních bodů v neveřejném zasedání, třebaže již v žalobě stěžovatelka navrhla jako jeden z důkazů výslech žalobce. Při svých úvahách o nařízení jednání přitom musí krajský soud vzít v potaz podrobný výklad zásady veřejného projednání žaloby, provedený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2006, sp. zn. 2 Azs 216/2005: *„Zásadou při projednání žaloby soudem je její veřejné projednání za přítomnosti účastníků řízení. Rozhodování bez nařízení jednání podle ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. sice stanoví právní fikci souhlasu s takovým postupem, pokud účastník ve dvoutýdenní lhůtě svůj nesouhlas soudu nesdělí, nicméně samo o sobě ještě nestanoví takovou koncentraci řízení, aby po uplynutí této lhůty by již účastník svého ústavního práva trvat na nařízení jednání nemohl využít. Úprava, kdy procesní předpis sám koncentraci řízení stanoví, musí*

vycházet z odůvodněných specifik různých druhů řízení a obecně nemůže být zdůvodněna pouze možností soudu rozhodnout věc bez nařízení jednání, ale především zájmy účastníků řízení……Účastník řízení podle názoru Nejvyššího správního soudu má ústavně zaručené právo na to, aby jeho věc byla projednána veřejně a v jeho přítomnosti (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Je pouze na jeho vůli, zda a jak toto své právo využije. Pokud účastník sám na využití tohoto svého práva netrvá, jedná se pouze o jeho rozhodnutí, a z něho potom případně vychází další postup soudu při projednání věci.“

Vzhledem k výše uvedenému nezbývá Nejvyššímu správnímu soudu než konstatovat, že se krajský soud v projednávané věci dopustil procesního pochybení, které zakládá ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. nezákonnost jeho usnesení napadeného nyní posuzovanou kasační stížností. Kasační stížnost proto považuje Nejvyšší správní soud za důvodnou a napadené usnesení Krajského soudu v Brně zrušuje a věc mu vrací k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Námitkami uplatněnými v kasační stížnosti se zdejší soud nezabýval, neboť dospěl-li k závěru, že řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 109 odst. 3 část věty za středníkem s. ř. s.), není možné usuzovat na důvodnost či nedůvodnost námitek ve vztahu k takovémuto rozhodnutí, jestliže výsledkem bezvadného procesu by mohlo být rozhodnutí jiné.

V dalším řízení bude třeba, aby krajský soud - jsa vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu podle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. – jednak posoudil stěžovatelčinu žalobu znovu, a to meritorně, a dále také reagoval na její žádost o veřejné projednání žaloby a ustanovení tlumočníka do znakové řeči v ruském jazyce.

V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti ve smyslu § 110 odst. 2 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 27. září 2007

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu