

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Milana Kamlacha, JUDr. Jaroslava Vlašína, JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **M. G.,** zastoupeného JUDr. Filipem Chytrým, advokátem se sídlem Praha 2, Rubešova 83/10, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** odbor azylové a migrační politiky, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, vedené u Městského soudu v Praze pod sp.zn. 8 Az 28/2005, o přezkoumání rozhodnutí ministra vnitra ze dne 17. 12. 2003 č.j. OAM-2097/AŘ-2002, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2006, č. j. 8 Az 28/2005 – 68,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2006, č. j. 8 Az 28/2005 – 68, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce (dále též „stěžovatel“) brojí včasně podanou kasační stížností proti v záhlaví uvedenému usnesení Městského soudu v Praze jímž byla odmítnuta jeho žaloba směřující proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 17. 12. 2003 č.j. OAM-2097/AŘ-2002, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 24. 8. 2001, č.j. U-2044/VL-07-P18-2000 a zamítnut rozklad proti němu. Rozhodnutím žalovaného správního orgánu prvního stupně nebyl stěžovateli k jeho žádosti udělen azyl podle ustanovení § 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, v platném znění v době rozhodování (dále jen „zákon o azylu“), a současně bylo vysloveno, že se na něj nevztahuje překážka vycestování ve smyslu ust. § 91 téhož zákona.

Proti citovanému rozhodnutí ministra vnitra podal žalobce v zákonné lhůtě žalobu k Městskému soudu v Praze, kterou napadl předmětné rozhodnutí v celém rozsahu pro jeho nezákonnost způsobenou pochybením žalovaného správního orgánu při projednávání žádosti o azyl. Nezákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného správního orgánu žalobce spatřuje v porušení jednotlivých ustanovení zákona o azylu a zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, v platném znění v době rozhodování (dále jen „správní řád“), které vymezil uvedením slovní citace jejich zákonného znění. V podání žalobce pouze uvedl, že odůvodnění žaloby doplní v nejbližším možném termínu, nejpozději do 30 dnů. Žalobce navrhl zrušení rozhodnutí ministra vnitra ze dne 17. 12. 2003 i rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 24. 8. 2001 a vracení věci žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze předmětnou žalobu usnesením odmítl; dospěl k závěru, že žaloba podaná žalobcem dne 11. 2. 2004 postrádá náležitosti podle ust. § 71 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Žalobu, obsahující pouze obecný výčet porušení ustanovení zákona o azylu a správního řádu, nelze dle názoru městského soudu v takto obecných mezích projednat z hlediska, zda byla či nebyla porušena tato ustanovení. K doplnění žaloby ze dne 17. 3. 2004 městský soud nepřihlédl, neboť uvážil, že rozšíření žaloby o žalobní body a uvedení skutkových a právních důvodů tvrzené nezákonnosti bylo podáno až po lhůtě pro podání žaloby. Následně postupoval podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a návrh odmítnul pro nesplnění podmínek řízení.

Usnesení Městského soudu v Praze napadl žalobce včas podanou kasační stížností, ve které argumentuje důvodem dle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. soudem vydané rozhodnutí bylo v rozporu – a tedy nezákonné – s ustanoveními soudního řádu správního upravujícími důvody odmítnutí návrhu. Stěžovatel se domnívá, že v jeho případě nebyly naplněny podmínky pro aplikaci ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., když jeho žaloba neobsahovala neodstranitelné nedostatky bránící možnosti pokračovat v řízení. Je přesvědčen o splnění všech náležitostí žaloby zákonem vyžadovaných v ust. § 71 odst. 1 s. ř. s. Avizované doplnění žaloby provedl podáním ze dne 17. 3. 2004, v němž blíže rozvedl skutečnosti pro něž považuje postup a závěry žalovaného správního orgánu za chybné; tímto jediný nedostatek podání ze dne 11. 2. 2004 odstranil. Dále stěžovatel uvedl, že podáním ze dne 17. 3. 2004 žalobu nerozšířil, pouze upřesnil a blíže rozvedl žalobní body uplatněné již v žalobě podané dne 11. 2. 2004. Soud tak svým nezákonným postupem měl porušit ústavně zaručené právo stěžovatele na spravedlivý proces. Stěžovatel navrhl, aby usnesení městského soudu bylo zrušeno a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti popřel oprávněnost jejího podání a vyslovil názor, že rozhodnutí ve věci azylu i usnesení městského soudu byly vydány v souladu s právními předpisy. Absenci skutkových důvodů pokládá za důvod věcné neprojednatelnosti žaloby a odstranění takové vady žaloby po marném uplynutí zákonné podací lhůty nemůže takový nedostatek zhojit. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl, nebude-li odmítnuta pro nedostatek podmínek řízení nebo pro nepřijatelnost.

Po konstatování přípustnosti se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda jsou v daném případě splněny podmínky řízení. Vzhledem k tomu, že kasační stížnost byla podána ve věci azylu, musel Nejvyšší správní soud především posoudit, zda je podaná kasační stížnost přijatelná ve smyslu ust. § 104a s. ř. s., tedy zda svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Vycházel přitom z precedentního usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39. Podle tohoto usnesení je podstatným

přesahem vlastních zájmů stěžovatele jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek. Přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v řízení o kasačních stížnostech ve věcech azylu je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských (i městského) soudů.

V daném případě Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud v projednávané věci nepostupoval v souladu s právním názorem, který již k řešené otázce zaujal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, publikovaném pod č. 534/2005 Sb. NSS a v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, publikovaném pod č. 835/2006 Sb. NSS. Právě zájem na jednotné judikatuře správních soudů proto vedl Nejvyšší správní soud k věcnému projednání předložené kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení městského soudu v mezích uplatněných stížních bodů, vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti podle ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud po provedeném přezkumu řízení před městským soudem předcházejícího vydání kasační stížností napadeného usnesení o odmítnutí žaloby konstatoval, že bylo zatíženo vadou mající za následek nezákonné rozhodnutí o odmítnutí žaloby. Podle názoru Nejvyššího správního soudu nebylo možné žalobu stěžovatele bez dalšího odmítnout s odůvodněním, že žaloba postrádá náležitosti taxativně stanovené v ust. § 71 odst. 1 s. ř. s. Měl-li městský soud zato, že žaloba postrádá specifikaci žalobních bodů, v nichž stěžovatel zejména odkazem na ust. § 3 odst. 4, § 32 odst. 1, § 34 odst. 1, § 46 a § 47 odst. 3 správního řádu namítal vady řízení před správním orgánem, které měly podle jeho názoru za následek nezákonnost rozhodnutí o neudělení azylu, měl postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. usnesením stěžovatele vyzvat, aby odstranil vady svého podání tak, aby uvedl konkrétní skutkové a právní důvody, pro něž pokládá rozhodnutí žalovaného vlivem vad řízení za nezákonné. K tomu měla být stěžovateli stanovena soudcovská lhůta a stěžovatel měl být upozorněn na možnost odmítnutí žaloby v případě neodstranění vad podání v uvedené lhůtě. V případě, že by městský soud žalobu odmítl poté, kdy by žalobce po takové předchozí výzvě a po upozornění na možnost odmítnutí žaloby vady svého podání ve stanovené lhůtě neodstranil, byl by takový postup soudu prvního stupně v souladu se zákonem. V souzené věci však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že odmítnutím žaloby bez předchozí výzvy k jejímu doplnění ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s. byl stěžovatel zkrácen na svých právech, neboť se mu nedostalo poučení o jeho procesních právech a povinnostech v takovém rozsahu, aby v řízení neutrpěl újmu, jak soudu ukládá § 36 odst. 1 s. ř. s. V konečném důsledku pak byl takový postup městského soudu způsobilý vést až k odepření spravedlnosti *(denegatio iustitiae)* a ke zkrácení stěžovatele na přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku je přitom souladný s judikaturou zdejšího soudu, vyjádřenou např. v rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, publikovaném pod č. 534/2005 Sb. NSS, v němž se mj. uvádí, že *„(...) jestliže tedy soudní řád správní požaduje, aby žaloba splňovala určité náležitosti, nečiní tak proto, aby krajské soudy*

formalisticky trvaly na naplnění litery zákona, ale proto, aby žaloba mohla být podkladem právě pro poskytování několikráte zmíněné spravedlivé ochrany veřejným subjektivním právům v rámci soudního řízení. Krajské soudy musí mít tento základní smysl a účel žaloby vždy na zřeteli, a dále si musí zodpovědět otázku, jaký konkrétní smysl a účel má ta která konkrétní zákonem stanovená náležitost žaloby, a podle obsahu (samozřejmě netoliko pouze podle slov) žaloby podané žalobcem posoudit, zda tyto náležitosti splněny jsou či nikoliv. Na žalobu je přitom nutno pohlížet jak na jeden celek; proto nelze jednotlivé náležitosti posuzovat izolovaně. Stejný přístup je třeba volit i při odstraňování vad žaloby, tedy skutečných nedostatků obecných či zvláštních náležitostí žaloby, které brání tomu, aby žaloba mohla být podkladem projednání a rozhodnutí věci. (...) Pokud je namístě vady odstraňovat [např. žalobce neuvádí v žalobě žádné konkrétní výtky vůči napadenému rozhodnutí, ale pouze povšechně cituje ustanovení právních předpisů], pak soud musí žalobce vždy k odstranění těchto vad vyzvat, stanovit mu k jejich odstranění přiměřenou lhůtu, a poučit jej jednak o následcích nesplnění této výzvy, a jednak o tom, jak má vadu odstranit. Toto poučení přitom musí být konkrétní [pouhá parafráze vybraných ustanovení soudního řádu správního je tedy nedostačující] a musí být diferencované v závislosti na individuální charakteristice žalobce, vůči němuž směřuje.“

Obdobnou problematikou se Nejvyšší správní soud zabýval rovněž v rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, publikovaném pod č. 835/2006 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud zde mj. vyložil, že obecný výčet porušených ustanovení správního řádu nelze považovat za řádně uplatněné žalobní body jak předpokládá ust. § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jež ukládá žalobci povinnost uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení a (v témže smyslu) konkrétní právní argumentaci, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Žalobce je tedy povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v řízení předcházejícím vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen uvést svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Líčení skutkových okolností přitom nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, ale musí být individualizovaným, a tedy od jiných skutkových okolností jednoznačně odlišitelným popisem. Právní náhled na věc pak nemůže být toliko s obecným odkazem na určitá ustanovení zákona a na práva či povinnosti v nich stanovené, ale musí aplikovatelné právní normy subsumovat na vylíčená skutková tvrzení a obsahovat konkrétní - o tyto skutkové okolnosti - se opírající právní výtky, tj. tvrzení o porušení práva. Nelze se ztotožnit s názorem, že při obecném výčtu porušených ustanovení správního řádu soud žalobu může projednat v takto obecných mezích, tedy z hlediska, zda nebyla porušena označená ustanovení správního řádu. Takový přezkum by nemohl být přezkumem omezeným, naopak, pokud by soud takovou žalobu považoval za projednatelnou, musel by vymezit všechny povinnosti, které jsou označenými ustanoveními správnímu orgánu uloženy, podřadit jim veškeré jeho úkony a posoudit, zda ustanovením zákona odpovídají či nikoliv, stejně jako by z těchto hledisek musel úplně zkoumat vydané rozhodnutí. K žalobě postrádající skutkové výtky by se tak mnohdy dostalo žalobci podrobnějšího přezkumu, než pokud by jimi byl rozsah přezkumu vymezen. Ve vztahu k porušení předpisu hmotněprávního by nedostatek skutkového vymezení žalobních bodů a pouhý odkaz na ustanovení právního předpisu znamenal rozbor všech v úvahu přicházejících podmínek jeho naplnění, což je nereálné. Nakonec pak by akceptace podobných nedostatků žalobních bodů vedla k popření povinnosti žalobní body označit. Na základě shora uvedené úvahy vyplývá správný a zákonný závěr, a to povinnost městského

soudu v takovém případě dostatečně konkrétně a jednoznačně formulovaným způsobem vyzvat stěžovatele k doplnění žaloby o označení žalobních bodů, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje stěžovatel napadené výroky rozhodnutí žalovaného za nezákonné a nicotné. Teprve po neúspěšné výzvě soudu k odstranění vad podání však může být tato skutečnost důvodem, pro který se soud věcí nebude zabývat.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že shledal naplnění důvodu kasační stížnosti podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., neboť v posuzovaném případě nebyly naplněny podmínky pro odmítnutí podání podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Kasační stížnost je tedy důvodná pro nezákonné rozhodnutí o odmítnutí žaloby, a proto kasační stížností napadené usnesení městského soudu podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil; současně věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, v němž je tento soud podle odst. 3 téhož ustanovení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle ust. § 110 odst. 2 s. ř. s. Městský soud v Praze v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 30. května 2007

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu