

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Brigity Chrastilové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci **žalobkyně: G. B.,** zastoupena Mgr. Alexandrem Vaškevičem, advokátem, se sídlem Františkánská 7, Plzeň, proti **žalovanému: Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 14 Az 211/2004 - 24 ze dne 22. 9. 2005,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 14 Az 211/2004 - 24 ze dne 22. 9. 2005 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím žalovaného č. j. OAM - 3121/VL - 07 - C09 - 2003 ze dne 10. 2. 2004, nebyl žalobkyni (dále jen „stěžovatelka“) udělen 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 nebyla na ni vztažena překážka vycestování ve smyslu § 91 téhož zákona. Žalovaný své rozhodnutí odůvodnil tím, že stěžovatelka v průběhu správního řízení ke své žádosti uvedla, že na Ukrajině nemohla žít společně s manželem, protože neměli kde bydlet, nemohla též najít stálé zaměstnání. Proto dojížděla za prací do Ruska a též České republiky. Ve vlasti žádné další potíže neměla, v Moldavsku, jehož je manžel státním občanem, s manželem žít nemohla, protože tam měla strach z osob, které po nich požadovaly peníze. Pro případ návratu na Ukrajinu se obává pouze toho, že by neměla kde bydlet. Žalovaný na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že stěžovatelka nesplňuje žádnou z podmínek pro udělení azylu či vztažení překážky vycestování ve smyslu výše uvedených ustanovení zákona o azylu.

Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem, v níž uvedla, že výrok rozhodnutí napadá v celém rozsahu. Žalovaný na podkladě shromážděných důkazů nesprávně posoudil skutkový stav věci a na základě toho vydal rozhodnutí, které stěžovatelka považuje s ohledem na příslušná ustanovení zákona o azylu, uvedená ve výroku rozhodnutí, za nesprávné. Konkrétně uvedla, že nesouhlasí s rozhodnutím žalovaného, chtěla by pokračovat v azylovém řízení, neboť k tomu má vážné důvody. Na Ukrajině nemá s manželem kde bydlet a v Moldavsku jim hrozí nebezpečí.

Krajský soud stěžovatelčinu žalobu rozsudkem blíže označeným v záhlaví zamítl, neboť dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem. Současně uvedl, že jej přezkoumal v obecné poloze, jelikož stěžovatelka v žalobě neuvedla žádné konkrétní důvody jeho nezákonnosti.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka kasační stížnost, v níž namítá nezákonnost napadeného rozsudku krajského soudu, která má spočívat v tom, že se krajský soud při svém rozhodování dopustil nesprávného právního posouzení otázky, zda je možno na stěžovatelku vztáhnout ustanovení § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona o azylu, tedy že stěžovatelčina žádost o udělení azylu byla podána důvodně. Ve své vlasti se stěžovatelka dostala do potíží, kdy se na ni obrátily osoby vymáhající fiktivní dluhy, a to s pomocí osob ze zločineckých struktur. Ona se tak cítila ohrožena na zdraví a životě. Pokud hledala ochranu u státních orgánů, pak zjistila, že i tyto jsou součástí zločineckých struktur, a ona proto nemá možnost zajistit ochranu své osoby. Proto také opustila svou vlast a požádala o azyl. Z tohoto důvodu je stěžovatelka přesvědčena, že je v jejím případě dán důvod pro udělení azylu podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o azylu, neboť patří do sociální skupiny nečlenů zločineckých struktur. Zároveň byla pronásledována i pro svůj sňatek s příslušníkem menšinové národnosti. V této souvislosti odkázala i na čl. 65 metodologické Příručky procedur a kriterií pro přiznání postavení uprchlíka, z něhož podle něho vyplývá, že pronásledování může vycházet i od některých složek obyvatelstva, pokud je státní orgány vědomě tolerují nebo odmítají či nejsou schopny zajistit účinnou ochranu. Ve výše uvedeném spatřuje stěžovatelka kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř. s.“).

Kromě toho stěžovatelka namítá i vady řízení před žalovaným podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť žalovaný neprovedl dostatečné dokazování, přitom na základě zjištěného stavu nebylo možno spravedlivě rozhodnout. Žalovaný nerespektoval skutečnost, že stěžovatelka má velmi omezené možnosti pro zajištění důkazů o persekuci v zemi svého původu.

Dále stěžovatelka s odkazem na § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tvrdí, že krajský soud posoudil nesprávně právní otázku, zda správní řízení předcházející podání žaloby netrpělo procesní vadou. Dovozuje, že krajský soud měl povinnost přezkoumat rozhodnutí žalovaného a proces, jenž jeho vydání předcházel, z toho pohledu, zda není stižen procesní vadou. Rozhodnutí žalovaného dle stěžovatelky neodpovídá § 47 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správního řádu“), neboť není dostatečně odůvodněno.

Dále namítá nesprávné posouzení splnění podmínek vztažení překážky vycestování, neboť stěžovatelce v případě návratu hrozí nebezpečí mučení, nelidské a ponižující zacházení,

přitom bude-li zjištěno, že v České republice požádala o udělení azylu, bude podrobena persekuci.

Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Zároveň stěžovatelka navrhuje přiznání odkladného účinku jí podané kasační stížnosti.

Žalovaný ve svém vyjádření popírá důvodnost kasační stížnosti a navrhuje její zamítnutí. Domnívá se, že jak správní rozhodnutí tak rozsudek soudu byly vydány v souladu s právními předpisy. Dále odkázal na správní spis, zejména na vlastní podání a výpovědi stěžovatelky.

Stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a kasační stížnost je tak podána osobou oprávněnou. Stěžovatelka je zastoupena advokátem a kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Stěžovatelka kasační stížností míří na kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a Nejvyšší správní soud shledává kasační stížnost obecně přípustnou.

Nejvyšší správní soud nejprve vážil nezbytnost rozhodnutí o žádosti o odkladný účinek kasační stížnosti. Dospěl k závěru, že o ní není třeba rozhodovat tam, kde je o kasační stížnosti rozhodováno přednostně a kde je žadatel chráněn před důsledky rozsudku krajského soudu režimem pobytu za účelem strpění podle § 78b odst. 1, 2 zákona o azylu (cizinec má nárok na udělení víza za účelem strpění pobytu mj., pokud žádost doloží dokladem o podání kasační stížnosti proti rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci azylu a návrhu na přiznání odkladného účinku - takové vízum opravňuje cizince k pobytu na území po dobu platnosti víza, která je 365 dnů; na žádost cizince odbor cizinecké a pohraniční policie platnost víza prodlouží, a to i opakovaně) – ze zákona platnost uvedeného víza zaniká právní mocí rozhodnutí o kasační stížnosti. Pozitivní rozhodnutí o žádosti o odkladný účinek by tedy nemělo z hlediska ochrany stěžovatelky žádný význam, negativní by před rozhodnutím o kasační stížnosti bránilo řádnému soudnímu řízení. Při rozhodnutí o kasační stížnosti pak je rozhodnutí o odkladném účinku nadbytečné, neboť obecně může přiznání odkladného účinku kasační stížnosti přinést ochranu jen do doby rozhodnutí o této stížnosti.

Soud po zjištění, že kasační stížnost je podána včas a že je přípustná, přezkoumal napadený rozsudek vázán rozsahem i důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). Shledal přitom vady uvedené v odstavci 3 citovaného ustanovení, k nimž musel přihlédnout z úřední povinnosti, a proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, byť nikoliv právě z důvodů, jež stěžovatelka v kasační stížnosti namítala.

Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatelka v žalobě ke krajskému soudu pouze uvedla, že nesouhlasí s rozhodnutím žalovaného, a namítala nesprávnost posouzení věci ve vtahu k zákonu o azylu. V žalobě tak zcela absentují jakákoli konkrétní skutková tvrzení o nezákonnostech a rovněž právní výtky, neboť jednotlivá ustanovení zákona o azylu nejsou jakkoli subsumována na konkrétní skutková tvrzení.

Krajský soud vycházel z toho, že toto stěžovatelčino podání je žalobou obsahující řádný žalobní bod, na základě něhož lze rozhodnutí žalovaného, byť jak krajský soud rovněž konstatoval, pouze *„v obecné poloze z pohledu posouzení splnění podmínek stanovených*

zákonem o azylu s přihlédnutím k důvodům, které žalobkyně tvrdila v průběhu správního řízení“, přezkoumat.

S tímto postupem krajského soudu se nemůže Nejvyšší správní soud ztotožnit. Nejvyšší správní soud je totiž na rozdíl od krajského soudu přesvědčen, že žaloba pro absenci řádného žalobního bodu nebyla přezkoumatelná vůbec (tedy ani „z obecného pohledu“), krajský soud přitom pak neučinil ničeho, čím by dal stěžovatelce možnost tuto vadu žaloby řádně odstranit a přezkum v pregnantně vymezeném rozsahu otevřít umožnil.

Nejvyšší správní soud musí poukázat na svůj rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58 (www.nssoud.cz), v němž se zcela jasně vyslovil k povaze žalobního bodu, přičemž shrnul svou dosavadní judikaturu v této otázce. Při výkladu ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. pak jasně formuloval závěr, že *„podle tohoto ustanovení žaloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) musí obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné; podle písm. e) pak též musí být uvedeno, jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést. Ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak žalobci ukládá 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 ve výše zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 4 Azs 149/2004 - 52, zveřejněném pod číslem 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.

…

Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti.

Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými 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.

…

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.“

Z pohledu výše uvedeného je tedy zcela zřejmé, že stěžovatelčina žaloba řádný žalobní bod ve smyslu § 1 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zcela postrádala.

Za této situace trpělo stěžovatelčino podání doručené soudu dne 18. 6. 2004 vadou podání, neboť šlo svou povahou o žalobu blanketní, tedy neúplnou. Bylo proto namístě zvolit postup podle § 37 odst. 5 s. ř. s. a stěžovatelku vyzvat k odstranění vad tohoto podání, uvést, jakým způsobem mají být vady odstraněny, a poučit ji, jaký bude mít její případná nečinnost procesní následek (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, www.nssoud.cz). Lhůta pro doplnění podání pak byla omezena lhůtou pro podání žaloby. Jak je zřejmé ze soudního spisu, krajský soud tak neučinil. Žaloba přitom byla soudu doručena 12. 3. 2004, tedy týden před koncem zmíněné lhůty.

Tento postup krajského soudu nelze akceptovat. Nejvyšší správní soud sice opakovaně dospěl k závěru, že není třeba žalobce vyzývat k odstranění vady žaloby spočívající v naprosté absenci žalobního bodu, uplynula-li již lhůta pro podání žaloby ve smyslu ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 - 40, www.nssoud.cz), zároveň však již vícekrát judikoval v tom smyslu, že pokud tato lhůta běží, je třeba k takové výzvě přistoupit (zejména je třeba vyzdvihnout rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2006, č. j. 5 Azs 311/2005 - 44, www.nssoud.cz, který jasně konstatuje, že seznámil-li se krajský soud s obsahem žaloby zjevně v době běhu lhůty, ve které lze vady podání odstranit, bylo jeho povinností vyzvat k odstranění vad podání v rozsahu nezbytném k tomu, aby ve věci mohl rozhodnout, nikoliv se pokoušet zabývat se věcí meritorně).

Pokud jde o otázku, jak rychle a jakými způsoby má soud ve správním soudnictví účastníka vyzvat, aby odstranil vadu žaloby spočívající v absenci žalobních bodů, Nejvyšší správní soud považuje za případné poukázat na nález Ústavního soudu ze dne 1. 4. 2003 ve věci sp. zn. II. ÚS 392/01 (uveřejněno ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek č. 30, nález č. 48, str. 17). V této věci Ústavní soud konstatoval, že i zbývající lhůta v délce 5 dnů, byť je značně krátká a byť v případě projednávaném Ústavním soudem byla do ní zahrnuta i sobota a neděle (sic!), neznemožňuje soudu, aby účastníka vhodným způsobem vyzval k odstranění vad (Ústavní soud jmenuje i například telegrafický kontakt či předvolání účastníka, aby odstranil vady do protokolu). Krajský soud měl stěžovatelku řádně a neprodleně vyzvat k odstranění vad žaloby spolu s řádným poučením, jak tyto vady odstranit, nebo se o to alespoň pokusit. Pokud tak neučinil bez přijatelných důvodů a místo toho se pokoušel přezkoumat neprojednatelnou žalobu meritorně, zatížil řízení vadou, k níž musel Nejvyšší správní soud přihlédnout i bez návrhu (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že se krajský soud při svém rozhodování dopustil výše uvedeného pochybení, proto rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu

řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud je vázán právním názorem zde vysloveným (§ 110 odst. 3 s. ř. s.)

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud ve svém novém rozhodnutí (§ 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 31. ledna 2007

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu