



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci **žalobců: a) V. T., b) nezl. S. T., c) nezl. I. T., d) nezl. L. T., e) nezl. Ia T., f) nezl. Ib. T., g) Z. G.**, všichni zastoupeni JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem, se sídlem Kořenského 15/1107, Praha 5, proti **žalovanému: Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 14 Az 239/2003 - 47 ze dne 11. 1. 2005,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 14 Az 239/2003 - 47 ze dne 11. 1. 2005 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) napadají kasační stížností rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 14 Az 239/2003 - 47 ze dne 11. 1. 2005, jímž krajský soud zamítl žalobu stěžovatelů proti rozhodnutím žalovaného ze dne 1. 7. 2003, č. j. OAM - 4330/VL - 16 - 15 - 2002 a č. j. OAM - 4328/VL - 16 - 08 - 2002. Těmito rozhodnutími žalovaný neudělil stěžovatelům 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), a ani na ně nevztáhl překážky vycestování podle ustanovení § 91 zákona o azylu. Žalobci sub. a) a g) jsou rodiči žalobců ostatních.

II. Obsah kasační stížnosti

Stěžovatelé namítají v kasační stížnosti veškeré důvody kasační stížnosti ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, (dále jen „s. ř. s.“), jež lze proti meritornímu rozhodnutí soudu uplatnit, tedy důvody sub a) - d) cit. ustanovení. Vedle toho pak stěžovatelé uplatnili námitku neústavnosti ustanovení § 32 odst. 1 zákona o azylu.

1. Námitka nezákonnosti rozhodnutí spočívající v nesprávném právním posouzení věci soudem (§ 103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.)

Stěžovatelé namítají, že podstatou hmotněprávních úvah soudu o tom, zda stěžovatelům svědčí právo azylu, je, že pronásledování, popřípadě obava z něj, musí být individualizovány a musí v konkrétním případě splňovat parametry, které na ně klade azylové mezinárodní či ústavní právo, tedy kauzální vztah mezi protiprávním stavem a právem stanoveným motivem vzniku tohoto stavu, na straně jedné, a nesmí být důsledkem excesu či náhodného selhání státní moci na straně druhé. Stěžovatelé tvrdí, že tyto dva základní důvody, z nichž podle nich ani jeden nemá oporu v hmotném právu, se navzájem vylučují. Protiřečí si především tím, že individualizované pronásledování nebo individualizovaná oprávněně vzniklá obava musí mít zákonitě vztah k individualizovanému jednání původce pronásledování či obavy, přičemž takové jednání je právě svou individualizací do jisté míry excesivní jednání, ve srovnání s jednáním ve vztahu k jiným osobám. Stěžovatelé dále uvádějí, že v jejich případě bylo třeba posoudit jejich osudy v kontextu legální definice uprchlíka podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Z této definice ovšem žádný požadavek individualizace, stejně jako požadavek, aby pronásledování nebylo excesem, nelze dovodit.

Co do právního posouzení věci vytykají stěžovatelé krajskému soudu rovněž závěr, že vojáci pronásledovali stěžovatele jako soukromé osoby, nikoliv jako státní orgán. Podle stěžovatelů je taková úvaha přímo v rozporu s principy mezinárodního práva, podle kterých je nutné hodnotit vojenské jednotky státu vždy jako orgán státu.

Stěžovatelé vedle výtek vůči tomu, jak některé skutečnosti krajský soud posoudil, rovněž uplatňují výtky, že krajský soud některé skutečnosti právně nehodnotil v kontextu azylovém vůbec. Jde jednak o otázku bombardování vesnice stěžovatelů (nešlo podle stěžovatelů o vojensky odůvodněnou operaci), jednak o systematickou šikanu čečenských obyvatel ruskými orgány.

2. Námitka vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž vycházel správní orgán, je dílem v rozporu se spisy a dílem v nich nemá oporu, pro kteroužto vadu měl krajský soud rozhodnutí zrušit (§ 103 odst. 1 písm. b/ s. ř. s.)

Stěžovatelé tuto námitku dokládají několika příklady. V rozhodnutí týkající se stěžovatelky sub g) žalovaný uvádí, že důvodem opuštění země původu byla válka, přitom toto konstatování nemá oporu ve spisech, z výpovědi stěžovatelky naopak vyplývá, že důvodem odchodu byla kumulace individuálních kroků, které měly charakter pronásledování. Hned dále žalovaný konstatuje u stěžovatelky sub g) obavu z konfliktů, což je podle stěžovatelů opět v rozporu s její výpovědí. Stěžovatelé odmítají jako nepodložené

rovněž konstatování žalovaného o možnosti řešit potíže přesídlením do jiné části Ruské federace, jediný důkaz, který se k věci vyjadřuje (zprávy společnosti Člověk v tísni), konstatuje, že je to možné pouze za předpokladu, že má dostatek finančních prostředků či sociálních vazeb v místě, kam se hodlá přesunout, a dále konstatuje, že ani přesunem neunikne problémům, kterým čelí v Čečensku.

Některé skutečnosti, ke kterým žalovaný došel, pak podle stěžovatelů nemají vůbec oporu ve spisech. Jsou to veškeré poznatky, které žalovaný čerpal ze zpráv Ministerstva zahraničních věcí USA, databank ČTK a některých zpráv od společnosti Člověk v tísni (ty jsou ve spisu založeny pouze dvě, přičemž žalovaný v rozhodnutí cituje čtyři). Tyto informace ve správním spisu nejsou, a jsou tak podle stěžovatelů z hlediska správního řízení neexistující.

Skutečnost, že žalovaný vycházel z poznatků, které jsou v přímém rozporu se spisy, a z poznatků, jež ve spisech nemají žádnou oporu, je podle stěžovatelů takovým porušením procesních předpisů, že rozhodnutí žalovaného měl krajský soud zrušit ex officio (nikoliv pouze na základě žalobních bodů). K případné přípustnosti námítky stěžovatelé ještě uvádějí, že skutečnost rozporu zjištění žalovaného s obsahem spisu jim nemohla být známa dříve než po vydání jeho rozhodnutí. Po vydání rozhodnutí žalovaného stěžovatelé uplatnili u soudu nesprávné zjištění skutkového stavu, pod něž lze výše namítanou vadu řízení subsumovat. Vzhledem k tomu, že pro takovou vadu je soud povinen zrušit rozhodnutí ze zákona mimo přezkoumání v rámci žalobních bodů, nepovažovali stěžovatelé za nezbytné tyto skutečnosti dále rozvádět. Stěžovatelé dále uvádějí, že skutečnost, že mohli nahlédnout do spisu, nelze brát jako zákonnou domněnku znalosti spisu a možnosti uplatnit námitku rozporu obsahu spisu s odůvodněním rozhodnutí, protože toto právo neznamená zároveň povinnost tak učinit, a to především ve vztahu ke skutečnostem, které je soud povinen zjistit ze zákona. Uplatnitelnost námitek, která je limitována ustanovením § 104 odst. 4 s. ř. s., má podle stěžovatelů své meze, které narážejí na povinnost soudu zjišťovat některé vady řízení ex off. Nadto stěžovatelé poukazují na to, že vylučovací ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s., by stejně nemělo mít vliv na posouzení tohoto důvodu v rámci řízení o kasační stížnosti, a to s ohledem na obsahový význam tohoto ustanovení, jehož podstatou je, že nelze uplatnit takové důvody, pokud se kasační stížnost opírá jen o takové důvody, čemuž tak v případě stěžovatelů (s ohledem na důvod uplatněný sub. 1) není.

3) Námítka vady řízení spočívající v tom, že při zjišťování skutkového stavu byl porušen zákon v ustanovení upravujících řízení před správním orgánem, a toto porušení ovlivnilo zákonnost (§ 103 odst. 1 písm. b/ s. ř. s.)

Podstatou této kasační námítky je, že žalovaný seznámil dne 11. 10. 2002 stěžovatele sub a) a g) s obsahem spisu. V protokolu o seznámení jsou uvedeny informace, které měly sloužit jako podklady pro rozhodování správního orgánu. Ve spisu ovšem není z těchto položek zapsaných v protokolu fyzicky obsažena žádná. Naopak žalovaný do spisu založil zcela jiné podklady, se kterými stěžovatele neseznámil (ve spisu sice je i další protokol o seznamování se spisem, ale v tomto protokolu chybí jakýkoliv seznam spisového materiálu). Při vypracování rozhodnutí tedy žalovaný podle stěžovatelů vycházel z podkladů, které ve spisu nebyly - tato okolnost je zřejmá i z pouhého srovnání seznamu spisového materiálu, který byl do spisu zařazen až po vydání rozhodnutí, seznamu z protokolu o seznámení s obsahem spisu a citací materiálů v rozhodnutí. Jsou to tři zcela odlišné seznamy.

Stěžovatel ovšem tyto problémy, které jsou patrné ze spisu, považuje za závažnější v kontextu dalších skutečností, které podle něj svědčí o úmyslné manipulaci s údaji, jež měly být podkladem pro rozhodnutí. Žalobcem citované zprávy společnosti Člověk v tísni, popřípadě zprávy UNHCR či jiných institucí vyvolávají dojem, že žalovaný byl veden snahou o objektivní posouzení celé věci. Toto zdání ovšem neobstojí podle stěžovatelů ve světle toho, jak správní orgán vybírá z katalogu informací, které má k dispozici. Stěžovatelé se prostřednictvím svého právního zástupce obrátili na dva poskytovatele informací, z jejichž zdrojů žalovaný čerpal. Z informací, které dostali žalobci k dispozici, vyplývá, že žalovaný má k dispozici mnohem větší množství informací, přičemž nepoužité informace mají podle stěžovatelů vztah k projednávané věci stejně validní jako ve spise založené nebo správním orgánem použité informace. Stěžovatelé pak žalovanému vytýkají, že výběr, který učinil z materiálů, jež měl k dispozici, není objektivní. Podle stěžovatelů měl žalovaný k dispozici určitou sumu informací, přičemž některé z nich zcela utajil, jiné dal účastníkům řízení k seznámení, aby nabyli dojmu, že se řízení vede spravedlivým způsobem, tyto informace pak nepoužil, ale použil informace zcela jiné, některé z nich ještě zkreslil vytržením odstavců z kontextu. Celý tento postup žalovaný završil podle stěžovatelů tím, že soudu poslal ještě zcela jiný obsah spisového materiálu, než byly jeho veškeré dosavadní podoby během řízení.

K prokázání tohoto tvrzení stěžovatelé navrhli důkaz srovnáním výše uvedených seznamů materiálů a materiálů samotných, které přiložili ke kasační stížnosti, s materiály, které jsou ve spise. K důkazu stěžovatelé rovněž navrhuji čtení dopisů svědčících jednak o způsobu získání podkladů, jednak o tom, že žalovaný měl předmětné materiály k dispozici.

Všechna tato pochybení žalovaného jsou podle stěžovatelů takovými porušeními procesních předpisů, že rozhodnutí mělo být zrušeno soudem, a to nikoliv na základě přezkoumání rozhodnutí v rámci žalobních bodů, ale na základě povinnosti soudu zrušit napadené rozhodnutí ex officio.

Pokud jde o přípustnost této námitky, stěžovatelé argumentují obdobně jako u námitky sub. 2).

4) Námitka vady řízení spočívající v částečné nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu (§ 103 odst. 1 písm. b/s. ř. s.)

Stěžovatelé namítají, že žalovaný měl podle zákona postupovat tak, že při vypracovávání rozhodnutí měl nejprve shrnout dosavadní projednávání věci, popsat dokazování včetně hodnocení jednotlivých důkazů a jejich celku, poté měl v celku popsat skutkový stav, který seznal, včetně důvodů, které jej k tomuto dílčímu závěru vedly, a na závěr tento skutkový stav právně zhodnotit, včetně rozvedení právních důvodů. Faktický postup byl ovšem takový, že není zcela jasné, co je popisování skutkového stavu, co je popisování dokazování a co je hodnocení důkazů. Hodnocení důkazů navíc dle názoru stěžovatelů zcela chybí. Text odůvodnění proto považují za zmatený a nekonzistentní.

Tyto nejasnosti činí rozhodnutí podle stěžovatelů obtížně přezkoumatelným. Stěžovatelé poukazují na to, že zmatečnost rozhodnutí vedoucí až k jeho nepřezkoumatelnosti je rovněž samostatným důvodem pro konstatování nezákonnosti a zrušení soudem, a to nikoliv na základě přezkoumání rozhodnutí v rámci žalobních bodů, ale na základě povinnosti soudu zrušit napadené rozhodnutí ex officio.

5. Námitka zmatečnost řízení (§ 103 odst. 1 písm. c/ s. ř. s.)

Stěžovatelé namítají, že řízení před samotným soudem bylo zmatečné z několika hledisek. Stěžovatelé poukazují na to, že v daném případě soud přezkoumával hned tři nesouvisející skutkové stavy ve vztahu ke každému napadenému rozhodnutí, ačkoliv se mylně domníval, že přezkoumává vždy jeden. Zatímco soud posuzoval totiž rozhodnutí v kontextu jemu dostupného spisového materiálu, stěžovatelé argumentovali v kontextu jimi seznanych spisových materiálů, kdežto žalovaný se argumentačně pohyboval v kontextu jím použitých materiálů. Podle stěžovatelů se tedy jak soud, tak žalobci a taktéž i žalovaný, každý subjektivně domníval, že se jedná o zcela jiném skutkovém stavu věci. Takové řízení podle stěžovatelů nesplňuje jeden ze základních předpokladu, a to seznatelný předmět řízení. V tomto ohledu tedy nebyly naplněny podmínky řízení a řízení je zmatečné.

Dalším důvodem zmatečnosti řízení byl podle stěžovatelů nejasný předmět řízení co do rozsahu žalobního bodu nebo bodů. Stěžovatelé poukazují na to, že podali tzv. blanketní žalobu, která obsahovala pouze žalobní body bez jejich odůvodnění, které doložili později, nepochybně po lhůtě patnácti dnů, ovšem před lhůtou dvou měsíců. Soud s tímto procesním krokem naložil podle stěžovatelů nejasně. Jednak zdůraznil princip koncentrace řízení citací ustanovení o patnáctidenní lhůtě a citací příslušného ustanovení s. ř. s. o zákazu rozšíření žaloby po lhůtě. Soud dále konstatoval, že věc posoudil v mezích žalobních bodů, dále konstatoval, že přihlédl ke všem důvodům uváděným jak v žalobách, tak v jejich doplňcích, nicméně značná část odůvodnění je uvedena slovy: „Soud nad rámec tohoto řízení konstatuje...“, kde se vypořádává s některými argumenty stěžovatelů. Z rozhodnutí soudu, a to ani z výrokové části, ani z části odůvodňovací není jasné, co bylo a co nebylo předmětem řízení, popřípadě jaké úvahy soud vedl v rámci řízení a jaké nad rámec řízení.

Stěžovatelé vedle toho poukázali na to, že žalobní body jsou v českém procesním právu novinkou, která na rozdíl od běžného civilního procesu je definicí obsahu řízení, a jako s takovými je třeba s nimi zacházet. Dospívají proto k závěru, že vzhledem k tomu, že mění-li žalobce v civilním řízení žalobu, je soud povinen usnesením tento úkon připustit nebo nepřipustit, obdobně by měl soud nakládat se všemi kroky, které mění předmět řízení. Soud tedy měl podle stěžovatelů buďto usnesením, které by bylo odůvodněno, rozšíření žaloby zamítnout, popřípadě připustit, nebo by měl v odůvodnění rozsudku konstatovat, že příslušný procesní úkon nepovažoval za rozšíření žaloby, ale pouze za odůvodnění dosavadního již uplatněného procesního bodu. Soud neučinil nic z toho, což žalobci považují za závažnou chybu a s ohledem na jiný jeho postup za takovou chybu, která učinila postup řízení zmatečný. Správně měl soud dle názoru stěžovatelů považovat doplněné podání pouze za doplnění odůvodnění a nikoliv za nový žalobní bod. Pokud by považoval nové podání za rozšíření žalobních bodů, měl soud usnesením rozšíření připustit.

6. Námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.)

Stěžovatelé poukazují na to, že odůvodnění soudu je velmi kusé a v podstatě nereaguje na poměrně obsírnou argumentaci v doplnění žalob, která byla podle stěžovatelů oprávněná a procesně způsobilá. V citovaném odůvodnění se stěžovatelé poměrně obsírně zabývají skutkovým stavem i právní stránkou věci, kdežto soud pouze konstatuje, že stěžovatelé neuvedli nové námitky a v obecné rovině jen komentují právní aspekt věci. V rozsahu vypořádání se s žalobou a v řízení uplatněnými argumenty je tedy rozhodnutí soudu nedostatečné a nepřezkoumatelné, což je důvod pro zrušení napadeného rozsudku.

7. Námitka neústavnosti ustanovení § 32 odst. 1 zákona o azylu

V kontextu s námitkou zmatečnosti řízení před krajským soudem stěžovatelé rovněž namítají neústavnost ustanovení § 32 odst. 1 zákona o azylu, které stanoví zvláštní lhůtu pro podání žaloby ve věcech azylu v délce 15 dnů. Stěžovatelé argumentují tak, že soudní ochrana před nezákonnostmi výkonu státní správy je jednou z podstatných náležitostí právního státu a je třeba ji vnímat a posuzovat v kontextu celého právního řádu. Obecné právo na plný soudní přezkum jakéhokoliv rozhodnutí vydaného orgánem veřejné správy je upraveno jednak v Listině základních práv a svobod (čl. 36 odst. 2), jednak v čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V konkrétní zákonné rovině je toto subjektivní právo v českém právním řádu garantováno soudním řádem správním. Stěžovatelé poukazují na to, že tento zákon stanovil, že obecnou lhůtou k podání správní žaloby jsou dva měsíce. Délka této lhůty byla podle stěžovatelů stanovena s ohledem na skutečnost, že řízení před správním soudem vyžaduje zpravidla důkladnější právní analýzu, účastník řízení je zpravidla nucen vyhledat odbornou pomoc, obvykle advokáta, který se musí seznámit se spisem, se skutkovým stavem apod. Délka lhůty je také stanovena s ohledem na případnou nutnost žádat o bezplatnou právní pomoc, a to buď prostřednictvím soudu, popřípadě České advokátní komory. Tuto lhůtu je třeba také vnímat v kontextu odlišností mezi řízením ve správním soudnictví a jinými řízeními. V českém právu existují v různých řízeních různé lhůty, přičemž jejich délka reflektuje jednak povahu řízení, ke kterému směřuje příslušné podání, jednak případnou složitost či povahu předchozího řízení. Řízení podle soudního řádu správního je podle stěžovatelů specifické tím, že obsahuje tzv. zásadu koncentrace. Stěžovatelé proto spatřují jako účelné, že z tohoto důvodu zákonodárce stanovil poměrně dlouhou lhůtu pro podání opravného prostředku, který je totiž nezbytné podat nejenom jako projev vůle napadnout rozhodnutí, ale také jako specifikaci žalobních bodů. Princip koncentrace je tedy podle stěžovatelů kompenzován delší lhůtou, která je nezbytná pro účinné uplatnění práv, včetně práva na právní pomoc. V tomto ohledu pak považují stanovení kratší lhůty zvláštním právním předpisem za nepřijatelné.

Ustanovení § 32 odst. 1 zákona o azylu je podle stěžovatelů v rozporu s principem rovnosti účastníků. Pokud zákon stanoví omezení procesních práv pro určitou kategorii osob a pokud se toto omezení neopírá o jiné právní instituty, které toto omezení kompenzují (například neuplatnění principu koncentrace), je to právní úprava, která bez ústavněprávně relevantního důvodu snižuje dosaženou míru ochrany procesních práv pro určitou kategorii osob ve srovnání s jinými osobami a jako taková je v rozporu s ústavním principem rovnosti zakotveným v čl. 1 Listiny základních práv a svobod.

Ustanovení je rovněž podle stěžovatelů v rozporu s principem rovnosti účastníků řízení (v rámci jednoho řízení). Jestliže zákon o azylu stanoví, že žádost o azyl vyřídí správní orgán do devadesáti dnů, pak je nesmyslné, aby stanovil, že rozhodnutí o této žádosti je možné napadnout pouze do patnácti dnů od právní moci příslušného rozhodnutí. Stěžovatelé poukazují na to, že v běžných správněprávních režimech je lhůta pro rozhodnutí třicet dnů a lhůta pro podání žaloby proti tomuto rozhodnutí dva měsíce, tedy zhruba dvakrát delší. Zákonodárce tak kompenzuje faktickou nerovnost stran případného sporu danou širší mírou pravomocí a prostředků, kterou obvykle disponují správní orgány ve srovnání s účastníky řízení, tím, že účastníkovi řízení dává přibližně dvojnásobnou lhůtu pro zpracování celé věci jak z právního, tak z faktického hlediska. Pokud správní orgán je povinen rozhodovat v horizontu devadesáti dnů, za situace, kdy fakticky rozhodoval mnohem déle (mezi zahájením řízení a vydáním napadeného rozhodnutí uběhlo více než čtyři a půl roku), není patnáctidenní lhůta k podání žaloby, kterou se napadá rozhodnutí,

obhajitelná, zejména s ohledem na skutečnost, že spis čítá několik stovek stran, které si účastník ani nemůže zkopírovat. Pro posouzení této nerovnosti odkazují stěžovatelé rovněž z ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva, který ve své judikatuře rozvádí princip rovnosti zbraní, a to i pro případy, kdy účastníky sporu jsou orgán veřejné moci a soukromá osoba.

Dále je toto ustanovení podle stěžovatelů v rozporu s principem přiměřenosti zakotveném v čl. 4 odst. 4 Listiny. Jestliže zákon stanoví omezení určitých práv, takové omezení musí mít nějaký důvod, který odpovídá míře omezení, přičemž tento vztah musí logicky obstát před významem ochrany subjektivního práva, které je omezováno. Právo na azyl je právo vyplývající z mezinárodního práva a českého ústavního práva a v katalogu lidských práv mu je i z hlediska doktrinního věnováno poměrně dost významné postavení. Omezení procesních práv směřujících k jeho realizaci je významným zásahem do sféry oprávněných zájmů kohokoliv, který může být odůvodněn pouze neméně významným chráněným zájmem nebo právem. Tak tomu ovšem v daném případě není. Motivy omezení nejsou zcela jasné, protože ze zákona ani jiného předpisu nevyplývají. Dovožovat je lze pouze z důvodové zprávy k zákonu, která stanoví, že je tato lhůta pouze zachovávána z předchozího právního stavu, kdy se rozhodnutí o azylu přezkoumávala podle hlavy páté občanského soudního řádu. Tento argument je ovšem podle stěžovatelů nepoužitelný, protože právě přijetí soudního řádu správního zavádělo nový standard ochrany procesních práv, a předchozí právní úprava, která tohoto standardu nedosahovala, tedy nemůže sloužit jako argument pro omezení nového standardu pro určitou skupinu osob.

Dále je podle stěžovatelů toto ustanovení takovým omezením procesních práv, které přímo znemožňuje jejich uplatnění, a v důsledku toho i požívání příslušných hmotných práv. Patnáctidenní lhůta je totiž natolik krátká, že v praxi neumožňuje účastníku řízení se s příslušnou věcí seznámit, právně ji posoudit a vyvodit z toho rozhodnutí, zda podat či nepodat žalobu. Je zcela nepoužitelná k účinnému podání žádostí o právní pomoc (bezplatnou), možnému ustanovení advokáta zástupcem a jeho seznámení se s případem. Případné určení takového zástupce po patnáctidenní lhůtě je marné, protože s ohledem na koncentraci řízení je jeho úsilí zcela zbytečné a může se omezit pouze na argumentaci v rámci již uplatněných žalobních bodů. Rovněž takový postup, kdy by si případný žalobce zjednal advokáta (nebo jinou právní pomoc) sám, by nebyl účinný, protože i patnáct dnů je nedostatečná lhůta pro profesionální pomoc. Ustanovení je tedy jak popřením realizace procesních práv uvedených v čl. 36 Listiny, tak popřením možné realizace práva na právní pomoc uvedeného v čl. 37 Listiny, který ve svém odst. 2 explicitně stanoví, že každý má nárok na právní pomoc od počátku řízení.

S ohledem na to, že namítané protiústavní aspekty citovaného omezení lhůty jsou takového charakteru, že je nelze odstranit jiným výkladem příslušného ustanovení, odlišnou aplikací jiného ustanovení nebo celého zákona, nelze než dojít k závěru, že je citované ustanovení jako takové v rozporu s ústavním zákonem. Stěžovatelé proto navrhují, aby Nejvyšší správní soud předložil věc Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a přerušil usnesením řízení v rozsahu této námítky, dokud Ústavní soud nerozhodne, s tím, že ostatní námítky projedná samostatně a rozhodne o nich částečným rozsudkem podle § 152 odst. 2 o. s. ř.

S ohledem na výše uvedené stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

Žalovaný popřel oprávněnost podané kasační stížnosti. Konstatoval, že před vydáním rozhodnutí o neudělení azylu stěžovatelům zjistil přesně a úplně skutečný stav věci a pro své rozhodnutí pořídil potřebné podklady a důkazy, vycházel především z výpovědi stěžovatelů sub a) a g) a z odůvodnění jimi podaných žádostí o udělení azylu a dále z informací o zemi původu stěžovatelů, které jsou součástí správního spisu.

Posléze se žalovaný vyjádřil k jednotlivým bodům kasační stížnosti. Žalovaný odmítl názor stěžovatelů na předpoklady naplnění pojmu pronásledování, aniž ovšem své odmítnutí blíže zdůvodnil. Ve věci chápání vojáků jako soukromých osob konstatoval, že v případě stěžovatelů by se chování příslušníků vojska, kteří chtěli po stěžovateli sub a) alkohol, dalo chápat jako pronásledování pouze v tom případě, že by příslušníci vojska jednali na základě oficiální politiky státu či pod přímým rozkazem nadřízeného, a to v souladu s právními předpisy země. Žalovaný se však domnívá, že jejich jednání mělo povahu excesu soukromé osoby, a to především proto, že nejednali s cílem naplnit určitou politiku státní moci vůči osobám určité (zde čečenské) národnosti. Protiprávní jednání jednotlivce by bylo možno považovat za jednání státního orgánu jako takového až tehdy, bylo-li by tímto orgánem resp. jeho vnitřními právními předpisy prováděno (jako součást oficiální politiky státu), podporováno či trpěno.

Žalovaný odmítl námitky stěžovatelů s tím, že účelově manipulují s fakty. Např. tvrzení, že závěr žalovaného o tom, že stěžovatelka g) opustila vlast z důvodu války, nemá oporu ve spisech, žalovaný vyvrací tím, že při pohovoru dne 11. 10. 2002 stěžovatelka na otázku „Z jakého důvodu jste opustila Rusko a žádáte o azyl na území ČR?“ (otázka 6.) odpověděla: „Sami víte, že v naší republice probíhá válka a hlavním důvodem našeho odjezdu je válka.“ Žalovaný rovněž polemizuje s výtkou, že v odůvodnění svého rozhodnutí měl bez důkazní opory konstatovat, že stěžovatelé mohli řešit své problémy přestěhováním do jiného místa Ruské federace. Žalovaný namítá, že jak bylo stěžovatelkou sub g) uvedeno v pohovoru ze dne 11. 10. 2002, hlavním důvodem opuštění země byl probíhající válečný konflikt. Stěžovatelka však také uvedla, že v průběhu druhé války opustila bydliště a s dětmi odjela do I., odkud se vracela pouze v době zastavení útoku či při náboženských svátcích. Žalovaný tedy považuje závěr, že stěžovatelé mohli svou situaci řešit přesídlením do jiné oblasti, za zcela logickou úvahu vyplývající z výpovědí stěžovatelky sub g).

K bodu 3. kasační stížnosti žalovaný uvedl, že vycházel především z informací o zemi původu stěžovatelů, které jsou citovány v rozhodnutích a jsou součástí správního spisu. Žalovaný má dále k dispozici sice i další podklady s informacemi o zemi původu stěžovatelů, použité informační zdroje však považuje za dostatečný, objektivní a ucelený základ pro rozhodnutí ve věci azylu. Ostatně celou námitku stěžovatelů sub 3) považuje za námitky, které stěžovatelé neuplatnili v řízení před soudem (zde byla dle žaloby stěžovatelů vytýkána pouze objektivita použitých pramenů).

K bodu 4. kasační stížnosti žalovaný konstatoval, že jeho rozhodnutí o neudělení azylu stěžovatelům mají všechny náležitosti, z rozhodnutí vyplývají zjištěné skutkové okolnosti případu, výběr podkladů pro rozhodnutí, jakož i hodnocení výpovědí výše jmenovaných jako stěžejního důkazního prostředku, dále závěr rozhodovacího procesu správního orgánu, tedy výrok rozhodnutí. Nevidí tedy žádného důvodu, proč by jeho rozhodnutí mělo trpět vadou nepřezkoumatelnosti.

K ostatním bodům stížnosti se žalovaný nevyjádřil. Kasační stížnost stěžovatelů navrhl s ohledem na výše uvedené zamítnout.

IV. Obsah soudního spisu

Ze soudního spisu vyplývá, že stěžovatel sub a) (v zastoupení spolu se stěžovateli sub b/ – f/) podal žalobu dne 16. 7. 2003; žalobou napadené rozhodnutí mu bylo doručeno dne 16. 7. 2003. V žalobě bylo pouze uvedeno, že výrok rozhodnutí žalovaného napadá v celém rozsahu, neboť žalovaný na podkladě shromážděných důkazů nesprávně posoudil skutkový stav věci a na základě toho vydal rozhodnutí z hlediska příslušných ustanovení zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, uvedená ve výroku rozhodnutí, za nesprávná. Co do odůvodnění žaloby odkázal stěžovatel na dodatečné podání.

To bylo krajskému soudu doručeno 8. 8. 2003 (datum podání k poštovní přepravě 7. 8. 2003). Stěžovatel v úvodu rekapituluje ze svého pohledu hlavní důvody rozhodnutí žalovaného (neuvedení žádných konkrétních skutečností nasvědčujících pronásledování z důvodů ve smyslu § 12 zákona o azylu, poukaz na jiné nástroje mezinárodní ochrany v případě ohrožení ozbrojeným konfliktem a možnost vyřešit situaci přestěhováním v rámci země původu).

Stěžovatel svou argumentaci o nesprávné aplikaci § 12 žalovaným staví na rozboru pojmu odůvodněné obavy z pronásledování. Na tomto půdorysu stěžovatel kritizuje žalovaného v tom, že z informačních zdrojů, na něž ve správním řízení a v odůvodnění rozhodnutí odkazoval, cituje a vybírá pouze nejobecnější informace o zemi původu, které s osobní situací stěžovatele nemají žádnou přímou souvislost. Přitom podle stěžovatele měl žalovaný k dispozici prokazatelně i informace, které s jeho situací souvisí bezprostředně (cituje stanovisko UNHCR z února 2003, či zprávu Human Rights Watch ze 7. 4. 2003). Stěžovatel poukazuje na to, že byl v zemi původu přímým svědkem jednání ruských vojáků s osobami čečenské národnosti, které zmiňované zprávy popisují. Přitom k takovému zacházení podle stěžovatele evidentně postačuje fakt, že napadený jedinec vykazuje fyziognomické rysy čečenské národnosti. Byl-li tedy stěžovatel osobně po svém zadržení propuštěn, ještě to neznamená, že by byl s ohledem na výše uvedené v bezpečí. Zásadní námitka tedy spočívá v tom, že žalovaný při hodnocení výpovědi stěžovatele zlehčoval či zcela ignoroval povinnost přihlížet k subjektivnímu aspektu při aplikaci pojmu odůvodněné obavy z pronásledování, při hodnocení aspektu objektivního pak přihlížel podle stěžovatele záměrně k informacím co nejobecnějším.

Pokud jde o aplikaci ustanovení § 91, stěžovatel namítá rovněž nedostatečné zhodnocení jeho individuální situace. Věnuje se ovšem vedle toho blíže i konstatování žalovaného o možnosti vnitřní migrace. Stěžovatel poukazuje na to, že osoby usilující o status vnitřního migranta v období druhé čečenské války nebyly úspěšné (stanovisko UNHCR z února 2003), poukazuje na přetrvávající propiskový systém při registraci obyvatelstva a rozsáhlou šikanu osob kavkazského vzezření (rovněž s odkazy na stanovisko UNHCR). Možnost vnitřního přesídlení jako efektivního řešení potíží proto stěžovatel považuje za nereálnou.

Závěrem doplnění žaloby stěžovatel navrhl spojení řízení o jeho žalobě s řízením o žalobě manželky (stěžovatelka sub g/).

Stěžovatelka sub g) podala podobně jako stěžovatel sub. a) blíže neodůvodněnou žalobu dne 16. 7. 2003 stejného znění; i v jejím případě bylo žalobou napadené rozhodnutí doručeno 16. 7. 2003. V odůvodnění žaloby ze 7. 8. 2003 stěžovatelka rekapitulovala důvody rozhodnutí žalovaného. Těm pak postavila v protív to, že v době odchodu se konkrétně obávala hrubého a nepředvídatelného jednání ruských vojáků ke všem Čečencům ve vesnici, obávala se „začistek“, obávala se, že znovu bude zadržen její muž, který se tentokrát již nevrátí, ale „zmizí“ podobně, jak o tom podávají zprávu četná svědectví z Čečenska.

Stěžovatelka namítá, že žalovaný sám konstatuje, že je v rozporu s Úmluvou o právním postavení uprchlíků zevšeobecňovat problémy v zemi původu, nicméně v jejím případě se v souladu s tímto principem individualizace azylové procedury jejími motivy opuštění Čečenska příliš nezabýval. Stěžovatelka namítá, že se žalovaný na jedné straně individualizací zaštiťuje, na straně druhé pak ovšem jakékoliv hodnocení individuálních a subjektivních motivů stěžovatelky opomíjí.

Tuto námitku pak stěžovatelka spojila s námitkou, že v rovině objektivního zkoumání situace rodiny stěžovatelky v kontextu dostupných informací o zemi původu vybírá žalovaný pouze nejobecnější informace (odkázala na bližší rozvedení v žalobě manžela).

Ze soudního spisu dále vyplývá, že jak žaloba stěžovatele sub a), tak žaloba stěžovatelky sub g) byly krajskému soudu doručeny dne 21. 7. 2003. V případě stěžovatelky sub. g) dal soudce zpravodaj dne 23. 7. 2003 pokyn kanceláři, aby bylo vyžádáno doplnění žaloby, usnesení o vyžádání doplnění bylo expedováno dne 31. 7. 2003 (obsah usnesení není znám, neboť není ve spisu založeno). V případě stěžovatele sub a) krajský soud k žádné výzvě k doplnění žaloby nepřistoupil.

Soud při jednání 11. 1. 2005 usnesením řízení o obou žalobách spojil ke společnému řízení. V tomto řízení vydal téhož dne rozsudek, jímž obě žaloby zamítl.

V odůvodnění rozsudku soud konstatoval, že v žalobě stěžovatel sub a) napadl rozhodnutí v plném rozsahu a namítal, že žalovaný nesprávně posoudil skutkový stav a na základě toho vydal nesprávné rozhodnutí. V doplňku žaloby ze dne 6. 8. 2003, který byl podán dne 7. 8. 2003, podle soudu žalobce cituje a komentuje v obecné poloze ustanovení § 12 zákona o azylu a poukazuje na články 37-53 Příručky k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (Ženeva - leden 1992). Dále v doplňku žaloby stěžovatel a) dále namítal, že byl v zemi původu pronásledován pro svou příslušnost k určité rasové, náboženské, společenské či politické skupině, poukázal na obavu z pronásledování z těchto důvodů, pokud by se do země původu navrátil, a na to, že v zemi původu - Čečensku nejsou dodržována lidská práva a svobody státními orgány ani úřady Ruské federace a že v této situaci byl nucen vycestovat do České republiky. K výroku o vyslovení neexistence překážky vycestování podle ustanovení § 91 zákona o azylu namítal, že rozhodnutí bylo vydáno bez znalostí konkrétních okolností v Čečensku a poukázal na Stanovisko UNHCR k Čečensku z února 2003.

Žalobu stěžovatelky sub g) rekapituloval soud tak, že rozhodnutí žalovaného napadla rovněž v celém rozsahu a též namítala, že správní orgán nesprávně posoudil skutkový stav a na základě toho vydal rozhodnutí, které považuje za nesprávné. Doplňek žaloby ze dne 7. 8. 2003 soud shrnuje tak, že v něm stěžovatelka uvedla jako důvod opuštění země původu probíhající válečný konflikt, obavy z neustálého nebezpečí pro členy své rodiny

ze strany ruských vojsk a o další psychický vývoj dětí. Dále namítala, že má obavu z případného návratu do země, protože její rodina bude vystavena nátlaku ze strany státních orgánů.

Dále krajský soud konstatuje, že posoudil věc v mezích žalobních bodů a dospěl k závěru, že žaloby nejsou důvodné. Uvedl, že podle ustanovení § 32 odst. 1 zákona o azylu žalobu proti rozhodnutí ministerstva ve věci azylu lze podat ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí. Podle ustanovení § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s. žalobce může rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby. Posléze konstatoval, že doplňky žalob z 6. 8. 2003 stěžovatelé podali poště k přepravě až dne 7. 8. 2003, tj. po lhůtě k rozšíření žaloby o další žalobní body, která končila dne 31. 7. 2003.

V dalším textu odůvodnění již cituje znění ustanovení § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu, na což navazuje rekapitulaci obsahu výpovědí stěžovatelů v rámci správního řízení. Dále soud konstatuje, že žalobami napadená rozhodnutí jsou rozhodnutími, které byla vydána podle zákona o azylu, přičemž podmínky pro udělení azylu jsou stanoveny v ustanoveních § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu. Podle krajského soudu z ustanovení § 12 vyplývá, že podmínky pro udělení azylu splňuje cizinec tehdy, je-li zjištěno, že je pronásledován, resp. má odůvodněnou obavu z pronásledování z důvodů uplatňování určitých politických práv a svobod či politických názorů, nebo má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu příslušnosti k určité skupině obyvatel (rasové, náboženské, národnostní, sociální). Za pronásledování se pro účely zákona o azyl považuje ohrožení života nebo svobody, jakož i opatření působící psychický nátlak nebo jiná obdobná jednání, pokud jsou prováděna, podporována či trpěna úřady ve státě, jehož je cizinec státním občanem, nebo pokud tento stát není schopen odpovídajícím způsobem zajistit ochranu před takovýmto jednáním. Pronásledováním však podle soudu není ani případný masový výskyt negativních jevů v určité zemi nebo její části za předpokladu, že nejde o součást státní politiky, že tedy nejde o jevy státní mocí buď přímo vyvolané, podporované či státními orgány vědomě trpěné a záměrně nedostatečně potlačované. Jestliže orgány státní moci negativní jevy cíleně potírají a čelí jim, nelze mluvit o pronásledování ani tam, kde možnosti státních orgánů nejsou dostatečné a taková opatření nemají trvalý či stoprocentní efekt.

Pokud jde o žalobní námítky, soud konstatoval, že námitka nesprávně zjištěného skutkového stavu nemůže obstát, neboť žalovaným zjištěný skutkový stav má oporu ve správních spisech, rozhodnutí byla vydána orgánem k tomu zákonem určeným a zjištěný stav věci je podepřen písemnými materiály, které jsou obsahem správního spisu. Soud konstatuje, že žádosti o azyl žalovaný posuzoval na základě informací a zpráv o politické a bezpečnostní situaci a dodržování lidských práv v Ruské federaci. Vyšel ze zprávy Ministerstva zahraničních věcí (dále jen MZV) USA o stavu dodržování lidských práv v Rusku za rok 2001, z informací MZV České republiky z 1. 4. 2003 a 1. 3. 2001, ze Zprávy UNHCR o žadatelích o azyl v souvislosti se situací v Čečensku z února 2003, z informací společnosti při ČT Člověk v tísni ze dne 16. 5. 2002, 28. 10. 2002, 20. 11. 2002 a 11. 12. 2002 a z informačních zdrojů ČTK. S těmito zdroji byli stěžovatelé podle soudu seznámeni a k nim se také vyjádřili. Žalovaný jednal se žalobci za přítomnosti tlumočnicka.

Vedle toho soud nad rámec řízení konstatoval, že stěžovatelé v doplňcích žalob jen citují a komentují v obecné poloze jednotlivé články příručky UNHCR, aniž podle soudu uvedli jedinou námitku, která by se jich týkala a kterou by neuvedli již v průběhu správního řízení a se kterou by se žalovaný v napadnutých rozhodnutích nevypořádal. Také námítky

stěžovatelů, týkající se neexistence překážky vycestování, jsou podle soudu podány pouze v obecné poloze. Pokud se týká námítky stěžovatelů o případných problémech při jejich přesídlení do jiné oblasti Ruské federace, krajský soud poukazuje na to, že stěžovatelka g) žila během druhého konfliktu v I. i s dětmi v době pobytu neměla žádné problémy a k návratu do místa původu došlo dobrovolně, neboť chtěla zachovat rodině jejich společný život.

Závěrem soud konstatoval, že stěžovatelé v žalobách neuvádějí žádné konkrétní důvody, v nichž spatřují nezákonnost napadeného rozhodnutí - soud rozhodnutí proto přezkoumal pouze v obecné poloze z pohledu posouzení splnění podmínek stanovených zákonem o azylu s přihlédnutím k důvodům, které stěžovatelé tvrdili v průběhu správního řízení a v žalobách a jejich doplňcích. Stěžovatelé v žalobách podle soudu namítají obecně nedostatek skutkových zjištění bez konkrétního uvedení, v čem tento nedostatek spatřují. Žaloby podle soudu ani v dalším nepoukazují na byť i jediný konkrétní nedostatek dokazování, tj. neprovedení důkazu k určitému tvrzení, či důkazu žadatelem konkrétně navrženého. Stěžovatelé podle soudu netvrdí ani žádnou konkrétní nezákonnost napadených rozhodnutí stran postupu správního orgánu při shromažďování důkazů a jejich hodnocení. Po posouzení obsahu spisového materiálu a po posouzení důvodů, které stěžovatelé uvedli, dospěl proto soud k závěru, že napadená rozhodnutí byla vydána v souladu se zákonem, a proto žaloby jako nedůvodné zamítl.

V.

Přípustnost kasační stížnosti

Nejvyšší správní soud nejdříve zaměřil svou pozornost na zkoumání podmínek přípustnosti kasační stížnosti. Stěžovatelé byli účastníky řízení, z něhož napadený rozsudek krajského soudu vzešel (§ 102 s. ř. s.), a kasační stížnost je tak podána osobami oprávněnými. Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a účastníci jsou řádně zastoupeni (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost směřuje proti rozhodnutí, jež není z kasačního přezkumu vyloučeno (§ 102 věta poslední ve spojení s § 104 odst. 1 až 3 s. ř. s.).

Podle ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s., nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Citované ustanovení tedy ve své části první vymezuje aspekt formální, ve druhé části aspekt obsahový důvodů, o něž se kasační stížnost opírá. Stěžovatelé, jak již bylo výše uvedeno, opírají svou kasační stížnost o důvody vymezené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s., přičemž se Nejvyšší správní soud v zásadě mohl ztotožnit i se subsumpcí jednotlivých stížních námitek pod okruhy kasačních důvodů vymezených zmíněným ustanovením. Formální kritérium tedy v případě stěžovatelů splněno je. Pokud jde o kritérium posléze jmenované, ustanovení § 104 odst. 4. s. ř. s. in fine je svou podstatou zakotvením nepřípustnosti vznášení právních novot v řízení o kasační stížnosti. Zabraňuje tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, www.nssoud.cz). Z pohledu ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. in fine je třeba hodnotit jako přípustné námítky stěžovatelů vymezené výše sub II. 1., II. 5 a II. 6., neboť jde o námítky, které pro jejich podstatu není možno uplatnit dříve než po vydání soudního rozhodnutí. Pokud jde o zbývající námítky (sub II. 2., II. 3. a II. 4.), je u nich v souladu s výše uvedeným třeba zkoumat, nejedná-li se o námítky nepřípustné, tedy o námítky proti rozhodnutí správního orgánu, které mohly být uplatněny již v řízení před krajským soudem, leč nestalo se tak.

Stěžovatelé uvádějí na podporu přípustnosti zmíněných námitek (při vědomí zásadního omezení velmi strohou žalobou) skutečnost, že žalovaný vycházel z poznatků, které jsou v přímém rozporu se spisy, a z poznatků, jež ve spisech nemají žádnou oporu, že při zjišťování podkladů rozhodnutí porušil procesní předpis namítaným způsobem a že jeho rozhodnutí je nepřezkoumatelné, což je podle stěžovatelů takovým porušením procesních předpisů, že rozhodnutí žalovaného měl krajský soud zrušit ex officio (nikoliv tedy pouze na základě žalobních bodů), a to podle jejich názoru podle ustanovení § 76 odst. 1, resp. § 78 odst. 1 s. ř. s. Po vydání rozhodnutí žalovaného stěžovatelé ostatně uplatnili u soudu nesprávné zjištění skutkového stavu, pod něž lze výše namítané první dvě vady řízení subsumovat. Vzhledem k tomu, že pro namítané vady řízení před správním orgánem je soud povinen zrušit rozhodnutí ze zákona mimo přezkoumání v rámci žalobních bodů, nepovažovali stěžovatelé za nezbytné tyto skutečnosti dále rozvádět. Stěžovatelé dále uvádějí, že skutečnost, že mohli nahlédnout do spisu, nelze brát jako zákonnou domněnku znalosti spisu a možnosti uplatnit námitku rozporu obsahu spisu s odůvodněním rozhodnutí, protože toto právo neznamená zároveň povinnost tak učinit, a to především ve vztahu ke skutečnostem, které je soud povinen zjistit ze zákona. Uplatnitelnost námitek, kterou limituje ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s., má podle stěžovatelů své meze, které narážejí na povinnost soudu zjišťovat některé vady řízení ex off. Nadto stěžovatelé poukazují na to, že vylučovací ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s., by stejně nemělo mít vliv na posouzení tohoto důvodu v rámci řízení o kasační stížnosti, a to s ohledem na obsahový význam tohoto ustanovení, jehož podstatou je, že nelze uplatnit takové důvody, pokud se kasační stížnost opírá jen o takové důvody, čemuž tak v případě stěžovatelů s ohledem na důvody subsumovatelné pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) není.

S argumentací stěžovatelů k chybnému postupu krajského soudu při aplikaci ustanovení § 76, resp. § 78 s. ř. s. Nejvyšší správní soud nesouhlasí; vedou ho k tomu následující důvody:

Předně Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelé namítané vady řízení před správním orgánem v žalobě řádně neuplatnili. Žaloba stěžovatelů byla svou námitkou „nesprávného zjištění skutkového stavu“ natolik obecnou, že z ní nelze dovodit, že by obsahovala skutečně nějaký žalobní bod, který by pozdější kasační námitky pokrýval (o deficitu obsahu žalobních bodů bude ještě pojednáno níže). Nelze tedy přisvědčit argumentaci stěžovatelů, že po vydání správního rozhodnutí uplatnili u soudu nesprávné zjištění skutkového stavu, pod něž bylo lze alespoň část namítaných vad subsumovat.

Je obecně tradovaným vědomím, že správní soudnictví je důsledně vystavěno na zásadě dispoziční, a to nikoliv pouze od účinnosti úpravy správního soudnictví v soudním řádu správním, ale již od dob úpravy předchozí. Výrazem dispoziční zásady je v úpravě současné mj. i ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s., podle kterého soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Správní soudnictví je tedy založeno na zásadě, že správní soud z vlastní iniciativy nepřezkoumává správní rozhodnutí nad rámec vymezený žalobcem a nenahrazuje žalobcovu iniciativu (k tomu srov. např. nález pléna Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 12/99). Jedinou zákonem pozitivně formulovanou výjimkou z této zásady je v současné době toliko ustanovení § 76 odst. 2 s. ř. s., jež soudu ukládá vyslovit nicotnost rozhodnutí i bez návrhu. Z obsahu ustanovení § 76 odst. 1 resp. § 78 s. ř. s. nelze dovodit zákonnou povinnost soudu ve správním soudnictví nad rámec žaloby vyhledávat vady řízení (§ 76 odst. 1 s. ř. s.) či nezákonnosti (§ 78 odst. 1 s. ř. s.), kterými by mohl správní akt popřípadě trpět. Je ovšem skutečností, že literatura

(zde srov. zejména Bureš, J., Drápal, L., Mazanec, M.: Občanský soudní řád, Komentář, C. H. Beck, Praha 2001, str. 1205 a násl.) i judikatura vymezila postupně okruh otázek, které soud i v přísně dispozičním a koncentrovaném soudním procesu správním musí zkoumat ex officio, aniž je k tomu zákonem výslovně zavazován. Stěžovateli vymezené okruhy otázek, které měl podle jejich názoru soud zkoumat ex officio, je možné podřadit pod soubor vad správního aktu, které jsou terminologií soudního řádu správního označovány jako vady řízení. Pokud jde o vady řízení, judikatura se shoduje na tom, že vždy je namístě ex officio zrušit správní rozhodnutí pro vadu řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti (tak např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1995, č. j. 6 A 191/93 - 14, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2006, č. j. 8 As 12/2005 - 51, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, č. j. 6 A 104/2001 - 69, stejně tak Bureš, J., Drápal, L., Mazanec, M., op. cit. výše, str. 1208), a to proto, že takové rozhodnutí není schopno pro svou nesrozumitelnost jakéhokoliv přezkumu v rámci případných žalobních bodů (byť se i účastníci mohou domnívat, že srozumitelné pro ně je). Soud se tedy zabývá přezkoumatelností správního aktu automaticky a jestliže správní akt podrobil meritornímu přezkumu, lze dospět k závěru, že toto rozhodnutí nepřezkoumatelným neshledal. Pokud jde však o jiné vady řízení, judikatura při respektování zásady dispoziční a zásady koncentrace soudního řízení správního dospěla k závěru, že k jiné vadě řízení, kterou účastník v žalobě nenamítl, přihlédne soud pouze tehdy, jestliže tato vada nebyla a nemohla být žalobci známa právě pro nesprávný postup správního orgánu (tak rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 8. 1996, č. j. 6 A 147/94 - 18), popřípadě tehdy, jsou-li tyto vady bez dalšího patrné ze správního spisu a zároveň se jedná o vady takového charakteru a takové míry závažnosti, že brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2003, č. j. 2 Azs 23/2003 - 39, www.nssoud.cz). Ani o jeden z těchto případů však u stěžovateli namítaných vad řízení před správním orgánem nejde. Samotní stěžovatelé nijak nepopírají fakt, že měli možnost v kasační stížnosti namítané vady řízení před správním orgánem ze spisu zjistit a že je mohli uplatnit již v řízení před soudem, ovšem neučinili tak spoléhající (mylně) na to, že ony vady soud vyhledá z úřední povinnosti. Nedá se ani říci, že by stěžovateli namítané vady řízení před správním orgánem znemožňovaly prima facie jeho meritorní přezkum. Proto ani z důvodu stěžovateli namítané nutnosti zkoumat některé vady správních aktů ex officio nelze námitky stěžovatelů sub II. 2, II. 3 a II. 4 považovat za přípustné.

Co se týče posledního argumentu stěžovatelů, proč by měly být jejich kasační námitky směřující vůči vadám řízení před správním orgánem přípustné, tedy že ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. limituje přípustnost kasačních námitek pouze na případy, v nichž se celá kasační stížnost opírá pouze o námitky marně neuplatněné v řízení před krajským soudem, musí jej Nejvyšší správní soud rovněž odmítnout. Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s., hovoříc o nepřipustnosti kasační stížnosti jako celku, zároveň vymezuje, co rozumí nepřipustnými důvody. Činí tak právě skrze použití slova „jen“, jímž naznačuje, že opírá-li se kasační stížnost pouze o důvody pojímané jako nepřipustné (důvody nevymezené ustanovením § 103 odst. 1 s. ř. s., resp. důvody marně před krajským soudem neuplatněné), je kasační stížnost jako celek (tj. jako opravný prostředek sestávající z formulace důvodů napadnutí rozhodnutí soudu) nepřipustná. Z toho vyplývá, že obsahuje-li kasační stížnost byť i jen jeden přípustný kasační důvod, je jakožto opravný prostředek přípustná. Nevyplývá však z toho, že by další v ní obsažené nepřipustné důvody byly pro existenci jednoho důvodu přípustného pro přezkum v rámci kasační stížnosti rovněž připuštěny. Taková úvaha by v konečném důsledku podkopávala konstrukci kasační stížnosti jako mimořádného opravného prostředku založeného na kasačním principu a směřujícího vůči pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Úlohou Nejvyššího správního soudu v řízení o kasační stížnosti je posoudit,

zda krajský soud v rozsahu žaloby vyslovil příslušné právní závěry a případně zda nevybočil procesně nepřijatelným způsobem z pravidel soudního řízení správního. Stěžovateli nabízený výklad ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. by naproti tomu vedl k pojetí řízení o kasační stížnosti jako řízení apelačního - to ovšem úmyslem zákonodárce zjevně nebylo. Ustanovení § 104 odst. 4 tedy rozhodně neobsahuje výzvu stěžovatelům k soutěži o to, jaký z ipso facto přípustných důvodů kasační stížnosti „užijí“, aby učinili „přípustnými“ i další důvody.

S ohledem na výše uvedené považuje Nejvyšší správní soud kasační stížnost za přípustnou toliko v rozsahu kasačních námitek vymezených výše pod body II. 1, II. 5 a II. 6.

VI. Ratio decidendi

Nejvyšší správní soud kasační stížnost přezkoumal vázán rozsahem přípustně uplatněnými důvody (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), přičemž přihlížel i k vadám řízení před soudem, k nimž je povinen přihlížet nad rámec kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s., část věty za středníkem). Kasační námitky stěžovatelů pak Nejvyšší správní soud přezkoumal v logice jejich posloupnosti. Přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, byť nikoliv právě z důvodů, jež stěžovatelé v kasační stížnosti namítali.

1. K námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu

Jako první v pořadí se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu, neboť v případě, že by ji shledal oprávněnou, nebylo by namístě zabývat se námitkami ostatními.

Stěžovatelé poukazují v kasační stížnosti na to, že odůvodnění soudu je velmi kusé a v podstatě nereaguje na poměrně obsírnou argumentaci v doplnění žalob, která byla podle stěžovatelů oprávněná a procesně způsobilá. V tomto odůvodnění se stěžovatelé podle svého názoru poměrně obsírně zabývali skutkovým stavem i právní stránkou věci, kdežto soud pouze konstatoval, že stěžovatelé neuvedli nové námitky a v obecné rovině jen komentují právní aspekt věci.

K této námitce Nejvyšší správní soud podotýká, že z rozhodnutí krajského soudu je zcela zřejmé, že se námitkami stěžovatelů obsažených v doplnění žaloby nezabýval proto, že toto doplnění považoval za nepřijatelné rozšíření žalobních bodů po lhůtě k podání žaloby. Důvodem úspornosti odůvodnění rozhodnutí krajského soudu je tedy procesní úvaha soudu, která mu dovolila v odůvodnění rozhodnutí reagovat toliko na to, co považoval za žalobní body schopné meritorního přezkumu. O nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro skutečnost, že v něm nejsou obsaženy důvody, proč se soud neztotožnil s námitkami žalobců, tedy v předloženém případě nemůže být řeči.

2. K námitce zmatečnosti řízení před krajským soudem

Jako druhou v pořadí se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou zmatečnosti řízení před krajským soudem. I v případě této námitky, byla-li by shledána oprávněnou, by nebylo možné věnovat se námitkám meritorním.

Zmatečnost řízení definuje ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako absenci podmínek řízení, rozhodnutí vydané vyloučeným soudcem, nesprávné obsazení soudu a trestný čin soudce jako příčinu rozhodnutí vydaného ve prospěch účastníka.

Stěžovatelé v kasační stížnosti namítli, že řízení před krajským soudem bylo zmatečné v první řadě pro neseznatelný předmět řízení. Stěžovatelé poukázali na to, že v daném případě soud přezkoumával po jejich soudu tři nesouvisející skutkové stavy ve vztahu ke každému napadenému rozhodnutí, ačkoliv se mylně domníval, že přezkoumává vždy jeden. Zatímco soud posuzoval totiž rozhodnutí v kontextu jemu dostupného spisového materiálu, stěžovatelé argumentovali v kontextu jimi seznanych spisových materiálů, kdežto žalovaný se argumentačně pohyboval v kontextu jím použitých materiálů. Podle stěžovatelů se tedy jak soud, tak žalobci a taktéž i žalovaný, každý subjektivně domníval, že se jedná o zcela jiném skutkovém stavu věci.

K této argumentaci Nejvyšší správní soud může uvést toliko následující: předmět soudního přezkumu je v řízení o žalobách podle soudního řádu správního vymezován žalobou. Žaloba je pak procesním úkonem, tedy (jak definuje doktrína) projevem vůle adresovaným soudu, který směřuje k uplatnění procesních práv, ke splnění procesních povinností nebo k jiným procesním následkům, které s takovým projevem právní předpisy spojují.

Vzhledem k tomu, že jde v případě procesního úkonu o projev vůle, i procesněprávní teorie, podobně jako teorie civilistická v případě právních úkonů, musela zaujmout stanovisko k případnému nesouladu vnějšího projevu vůle (tedy jak se jeví navenek) a vnitřních pohnutek jednajícího. V této otázce pak procesualistika již v období první republiky dospěla k závěru, že případná diskrepance mezi vůlí skutečnou a vůlí projevenou nemá na podstatu procesního úkonu žádného vlivu, resp. subjektivní náhled účastníka řízení na jím činěný úkon je nerozhodný. Zcela jasně tuto otázku shrnuje např. Hora, V.: Československé civilní právo procesní, díl I., Praha 1931, str. 111: *„Jiná je však otázka, je-li platnost procesního úkonu také závislou na tom, aby vůle procesním úkonem projevená shodovala se s vůlí skutečnou, tedy aby měla strana opravdu vůli projev učinit tak, jak se stal, jakým se jeví ve světle zevnějším, či je-li procesní úkon účinným i tehdy, jestliže se vůle procesním úkonem zjevená s vůlí skutečnou nekryje. K otázce této dlužno odpověděti záporně. Neboť je podstatný rozdíl mezi úkony soukromoprávními a procesními. Procesní úkony nejsou samostatné, nepůsobí každý o sobě právních účinků, předchází procesní úkon je podkladem a oporou pro další procesní úkony tak jako kámen a cihla v budově, a teprve všechny dohromady tvoří celek; vybourávání jednotlivých kamenů a dodatečné odstraňování jich musí přirozeně vésti ku zřícení celé budovy. Procesem mají vady vůle, jež se sběhly při soukromoprávních jednáních, býti odhaleny, rozhodnutím soudním mají býti účinky vadných projevů soukromoprávních odčiněny. Kam by se však dospělo, když by bylo připuštěno, aby se mohlo jednotlivým prohlášením procesním z důvodů vad vůle odporovati, a tím snad v rámci původního procesu nekonečnou řadu jiných procesů připouštěti, jichž předmětem by byly procesní úkony samy? Je tedy při procesních úkonech hleděti, a to vždy se stanoviska objektivního, na to, zda-li a jak projev učiněn na venek, nikoli na to, je-li mezi tímto projevem a vnitřní vůlí jednajícího skutečný souhlas.“* Obdobně i nová judikatura pevně stojí na stanovisku, že každý procesní úkon je nutno posuzovat podle toho, jak byl navenek projeven (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. listopadu 2003, sp. zn. 29 Odo 649/2001, uveřejněné v časopise Soudní judikatura číslo 2, ročník 2004, pod číslem 22).

Z výše uvedeného tedy plyne, že pro krajský soud v posuzovaném případě nemohlo být nikterak rozhodující, jak účastníci na své úkony a jejich obsah a dosah subjektivně nahlíželi. Pro krajský soud bylo směrodatné, jak se procesní úkony účastníků jevily navenek. Subjektivně se mohli účastníci domnívat, co chtěli, přesto byly jejich úkony s to vymezit zcela jasně předmět řízení (za podmínky, že obsahovaly náležitosti procesního úkonu, jímž se řízení zahajuje, k tomu více níže). V namítané diskrepanci mezi subjektivní představou o procesním úkonu a jeho vnější seznatelnou podobou tedy podle názoru Nejvyššího správního soudu příčina zmatečnosti řízení, ani jakékoliv jiné vady řízení tkvět nemůže.

Dalším důvodem zmatečnosti řízení byl podle stěžovatelů nejasný předmět řízení co do rozsahu žalobního bodu nebo bodů (odůvodnění se rekapituluje výše). K této námitce Nejvyšší správní soud musí ponejprv podotknout, že stěžovateli nadnesená otázka se dotýká spíše než problému zmatečnosti (§ 103 odst. 1 písm. c/ s. ř. s.) problémů jiných vad řízení (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.). Stěžovateli vymezený sporný okruh se totiž dotýká v podstatě toho, zda krajský soud přezkoumal, co přezkoumat v souladu s dispoziční zásadou podle žaloby přezkoumat měl - čili v konečném důsledku jde o to, zda se krajský soud nedopustil toho, že by žalobou vymezený předmět řízení nevyčerpal, či naopak přečerpal. Zmatečností (jak shora uvedeno) třeba ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. rozumět jednání soudu přes absenci podmínek řízení, rozhodování vyloučeného soudu či rozhodnutí v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce. Pokud jde o podmínky řízení, doktrína (a s ní ve shodě soudní praxe) mezi nimi vymezuje mj. i existenci procesního úkonu, jímž se zahajuje řízení. V řízení o žalobách ve správním soudnictví je tímto procesním úkonem žaloba, která, jak již bylo výše uvedeno, vymezuje definováním žalobních bodů předmět řízení, či lépe rozsah soudního přezkumu. Mohlo by se tedy zdát (a z toho patrně vycházejí stěžovatelé), že přetrvávající nejasnost co do rozsahu a obsahu žalobních bodů, a tím nejasnost ohledně předmětu přezkumu, by byla v řízení před krajským soudem absencí podmínky řízení. Taková přímá cesta však podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu k naznačenému závěru nevede.

Je totiž třeba rozlišovat mezi absencí procesního úkonu zahajujícího řízení jako takového (a taková situace by nesporně byla absencí podmínky řízení) a jeho případnou vadou způsobující nemožnost pokračovat v řízení. V této souvislosti je třeba poukázat na ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., podle něhož jsou žalobní body náležitostí žaloby, tj. náležitostí podání. Jejich absenci či vadu je tak potřeba považovat za vadu podání ve smyslu ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s. Pokud jde o vztah podmínky řízení a vady návrhu, Nejvyšší správní soud musí poukázat na to, že ustálená judikatura ve věcech civilních objasňuje, že nedostatek podmínky řízení a vada žaloby (nebo jiného návrhu na zahájení řízení) jsou navzájem nezaměnitelnými pojmy procesního práva, samostatně upravenými, které mají i odlišné důsledky (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 2000 ve věci sp. zn. 20 Cdo 1319/99). Obdobný závěr vyslovila i předválečná doktrína – Hora v díle citovaném výše např. uvádí (str. 116): „*Procesní podmínky jsou sice v těsném vztahu k procesním úkonům, poněvadž na nich závisí přípustnost těchto úkonů, ale nesmí být s těmito procesními úkony ztotožňovány. Existují samy o sobě, namnoze ještě před tím, než k procesnímu úkonu došlo. Nejsou proto např. náležitosti žaloby podmínkami procesními.*“ (pozn. zvýrazněno NSS). Rozdíl mezi podmínkou řízení a vadou podání v procesním postupu zná i soudní řád správní, a to v rozlišování postupu podle ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s. (v případě vad podání) a podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. v případě absence podmínek řízení (jakkoliv je věcně řešení nastalé procesní situace podle obou ustanovení shodné).

Z výše uvedeného plyne, že v případě námitky sporného vymezení rozsahu přezkumu napadeného rozhodnutí správního orgánu před krajským soudem jde tedy o otázku, zda žaloba stěžovatelů obsahovala řádné náležitosti, konkrétně definici žalobních bodů ve smyslu ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., či zda tuto náležitost neměla a trpěla tak vadou, jež ji činila meritorně neprojednatelnou. V tomto smyslu jde o rozřešení otázky, zda krajský soud, postupoval-li způsobem, na nějž stěžovatelé poukázali, nezatížil řízení vadou, jež by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.).

Vycházejí z takto definované otázky, Nejvyšší správní soud musel nejprve odmítnout závěr stěžovatelů, že by z rozhodnutí krajského soudu nebylo zřejmé, jak naložil s jejich prvotním podáním (žalobou) a jejím doplněním. Krajský soud ve svém rozsudku jasně konstatuje, že doplňky žalob obou stěžovatelů ze dne 6. 8. 2003 byly podány k poštovní přepravě až dne 7. 8. 2003, tedy po lhůtě k rozšíření žaloby o další žalobní body, která končila dne 31. 7. 2003. I z dalšího textu odůvodnění je zřejmé, že pokud se zmiňuje o obsahu doplňků žalob, činí tak pouze obiter dictum ve snaze sdělit, že i kdyby je býval byl mohl projednat, nezměnily by nic na jeho závěru. Z postupu krajského soudu je tedy zcela nepochybně zjevné, že věc projednal pouze v rozsahu prvního podání stěžovatelů a pouze toto podání považoval za žalobu. V této souvislosti je třeba rovněž odmítnout závěr stěžovatelů o případné analogické aplikaci ustanovení § 95 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, které se týká přípuštění změny návrhu. S ohledem na již výše zmíněnou zásadu koncentrace v řízení o žalobách v soudním řízení správním je úvaha o možnosti aplikace tohoto ustanovení vyloučena. Soud rozšíření žalobních bodů v této žalobě s ohledem na jasnou dispozici ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. povolit nemůže.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu byl postup krajského soudu v přístupu k žalobám stěžovatelů problematický v něčem poněkud jiném. Krajský soud vycházel z toho, že původní podání stěžovatelů ze dne 16. 7. 2003, které obsahovalo pouze větu, že je napadán výrok rozhodnutí žalovaného v celém rozsahu, neboť žalovaný na podkladě shromážděných důkazů nesprávně posoudil skutkový stav věci a na základě toho vydal rozhodnutí z hlediska příslušných ustanovení zákona o azylu uvedených ve výroku rozhodnutí za nesprávná, 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 žalobci tvrdili v průběhu správních řízení a jejich doplňcích*“, přezkoumat.

S tímto postupem krajského soudu se nemůže Nejvyšší správní soud ztotožnit. Nejvyšší správní soud je totiž na rozdíl od krajského soudu přesvědčen, že žaloby stěžovatelů pro absenci řádného žalobního bodu nebyly přezkoumatelné vůbec (tedy ani „z obecného pohledu“), krajský soud přitom pak neučinil ničeho, čím by dal stěžovatelům možnost tuto vadu žaloby řádně odstranit a přezkum v pregnantně vymezeném rozsahu 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 patrné, 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 85/9 2- 5).

Líčení skutkových okolností nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věci 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 žaloby stěžovatelů řádný žalobní bod ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zcela postrádaly. Ze žalob pak bylo zároveň zřejmé, že stěžovatelům procesní význam řádných žalobních bodů, jak byly výše vymezeny, uniká, neboť ve svém podání odkázali „na pozdější odůvodnění žaloby“. Odůvodnění žaloby je však něco zcela jiného než konstrukce žalobního bodu.

Za této situace trpělo podání stěžovatelů ze dne 16. 7. 2003 (soudu doručeno 21. 7. 2003) vadou podání, neboť šlo svou povahou o žaloby blanketní, tedy neúplné. Bylo proto namístě zvolit postup podle již zmíněného ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s. a stěžovatele vyzvat k odstranění vad tohoto podání, uvést, jakým způsobem mají být vady odstraněny, a poučit účastníky, jaký bude mít jejich 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 naznačeným způsobem učinil pouze v případě stěžovatelky sub g), výzvu k doplnění žaloby však podle záznamu na rubu listu č. 10 soudního spisu expedoval až 31. 7. 2003, tedy, jak bylo výše uvedeno, v poslední den lhůty pro podání žaloby a pro případné rozšíření žalobních bodů. Žaloby stěžovatelů přitom byly soudu doručeny již 21. 7. 2003, tedy celých deset dnů před koncem zmíněné lhůty. V případě stěžovatele sub a) pak soud nepřistoupil k výzvě k odstranění vad vůbec.

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 náleží 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, náleží 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). Nejvyšší správní soud poznamenává, že krajský soud v případě stěžovatelů sub a) a sub g) nebyl ani zdaleka konfrontován s tak krátkou lhůtou. Jeho postup tedy nelze nahlíženo zmíněným nálezem Ústavního soudu přijmout v žádném případě. Krajský soud měl oba stěžovatele řádně a neprodleně vyzvat k odstranění vad žaloby spolu s řádným poučením, jak tyto vady odstranit. Pokud tak neučinil bez přijatelných důvodů a místo toho se pokoušel přezkoumat neprojednatelnou žalobu meritorně, zatížil řízení vadou, k níž musel Nejvyšší správní soud přihlídnout i bez návrhu (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

3. K námitce nesprávného právního posouzení věci

Vzhledem k závěrům Nejvyššího správního soudu v předchozím bodu nebylo namístě, aby se Nejvyšší správní soud touto přípustnou námitkou stěžovatelů zabýval.

4. K námitce neústavnosti lhůty pro podání žaloby ve věcech azylových

Stěžovatelé namítají v rámci řízení o kasační stížnosti rovněž neústavnost ustanovení § 32 odst. 1 zákona o azylu, které jako *lex specialis* vymezuje lhůtu k podání žaloby ve věcech azylových na 15 dnů.

Nejvyšší správní soud považuje za nutné k této námitce ponejprv podotknout, že její pravé a vlastní místo bylo v řízení před krajským soudem, neboť ten především ustanovení § 32 odst. 1 zákona o azylu ve spojení s ustanovením § 72 odst. 1 s. ř. s. přímo aplikuje. Námitka ústavnosti napadeného ustanovení je tak námitkou proti postupu krajského soudu, která, obdobně jako jiné námitky, nebyla v řízení před krajským soudem uplatněna. Nejvyšší správní soud pak těžko může přezkoumávat právní otázky, které v řízení před krajským soudem nebyly vůbec nastoleny.

Vzhledem k dikci ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy (dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu), je podmínkou předložení otázky ústavnosti Ústavnímu soudu, že soud obecný sporné ustanovení zákona musí aplikovat, zároveň pak musí dospět k závěru, že jde o ustanovení rozporné s ústavním pořádkem. Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že není splněna především podmínka první tohoto ustanovení - Nejvyšší správní soud, vzhledem k meritorním úvahám, které ho vedly ke zrušení napadeného rozsudku krajského soudu (srov. sub VI. 2. tohoto odůvodnění), ustanovení § 32 odst. 1 zákona o azylu přímo neaplikoval, jakkoliv má lhůta pro podání žaloby určitý význam při zkoumání otázek přípustnosti kasační stížnosti.

I kdyby však podmínka první ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy byla nade vší pochybnost splněna, Nejvyšší správní soud *prima facie* nedospěl při zohlednění dosavadní judikatury Ústavního soudu týkající se právního institutu lhůt k závěru, že by stěžovateli napadené zákonné ustanovení bylo neústavní. Vycházel přitom především z nálezu Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (vyhlášen pod číslem 30/1998 Sb.), v němž Ústavní soud konstatoval, že smyslem právního institutu lhůty je snížení entropie při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích a urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Z tohoto základního pojetí právního institutu lhůty pak plyne další závěr již několikrát Ústavním soudem prezentovaný (srov. zejména nálezu Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 6/05 ze dne 13. 12. 2005, uveřejněn pod č. 531/2005 Sb.), a to, že lhůta *prima facie* bez dalšího nevykazuje a ani nemůže vykazovat znaky protiústavnosti. Ty mohou být dány teprve konkrétními okolnostmi posuzované věci, resp. vyplývají až z kontextuálního posouzení lhůty. Jako hlediska tohoto kontextuálního posouzení pak Ústavní soud vymezil 1) případnou disproporcionalitu lhůty ve vztahu k ní časově omezené možnosti uplatnění ústavně garantovaného práva, 2) svévoli zákonodárce při stanovení lhůty a 3) ústavně neakceptovatelnou nerovnost dvou skupin subjektů. Nejvyšší správní soud, veden naznačenými kritérii, blíže v citovaném rozhodnutí rozvedenými, k závěru shodnému se závěry stěžovatelů nedospěl.

Zejména Nejvyšší správní soud podotýká, že nelze bez dalšího srovnávat postavení správního orgánu ve správním řízení a lhůtu pro jeho rozhodnutí se lhůtou stanovenou pro podání žaloby, jak to činí stěžovatelé v kasační stížnosti. Obdobně stěžovatelé blíže nerozebírají, v čem se zásadně odlišuje soudní řízení správní po 1. 1. 2003 ve vztahu ke lhůtám pro podání žaloby od řízení před 1. 1. 2003. Nejvyšší správní soud pouze

připomíná, že speciální zákony upravují lhůty pro podání žaloby v nejednom případě odlišně od úpravy obecné v s. ř. s. - v tomto ohledu úprava v zákoně o azylu není výjimečnou. Pokud stěžovatelé namítají, že patnáctidenní lhůta znemožňuje zajištění profesionálního právního zastoupení, pak pomíjejí úpravu obsaženou v ustanovení § 35 odst. 8 s. ř. s., podle níž, požádá-li navrhovatel o ustanovení zástupce, po dobu od podání takové žádosti do právní moci rozhodnutí o ní neběží lhůta stanovená pro podání návrhu na zahájení řízení. Vyjadřují-li pak stěžovatelé názor, že pro profesionála v oboru práva, jakými jsou advokáti, je nemožné ve lhůtě 15 dnů sepsat kvalifikovaný návrh soudu, pak jde o názor, jenž v obecné rovině hrubě podceňuje schopnosti advokátů. V každém případě jde o názor, který Nejvyšší správní soud těžko může v rovině právní uchopit. Procesní řády v různých odvětvích práva zakotvují lhůty pro podání určitých úkonů, přičemž účast profesionála v postavení advokáta by vždy měla zajistit rychlou a perfektní orientaci v právním problému, jenž je nastolen. Jinou otázkou je, že zákonodárce nepovažoval řízení o žalobě v soudním řízení správním za tak specifické, že by pro ně vyžadoval povinné zastoupení advokátem (srov. vládní návrh zákona o soudním řízení správním a jeho projednávání v zákonodárném sboru, č. tisku 1080). V tomto ohledu však již Ústavní soud v minulosti jasně vyjádřil, že je věcí zákonodárce, nakolik a zda vyžaduje povinné zastoupení advokátem v určitých typech řízení před určitými stupni soudů v jejich hierarchii (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001 ve věci sp. zn. Pl. ÚS 16/99, publikováno pod č. 276/2001 Sb., jímž byla zrušena část pátá o. s. ř.).

5. Závěr

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že se krajský soud při svém rozhodování dopustil v bodu VI. 2. vymezených 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.)

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. ledna 2007

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu

