

USNESENÍ

Krajský soud v Plzni rozhodl soudcem Mgr. Janem Šmakalem ve věci

žalobců: a) A. T., narozená X,
státní příslušnice X,
b) P. U., narozený X,
zastoupený zákonnou zástupkyní A. T.,
oba bytem X,

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, sídlem v Praze, Nad štolou 936/3,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. OAM-454/LE-BE01-ZA20-2019 ze dne 4. 2. 2020,

takto:

Žaloba se odmítá.

Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobci se domáhali přezkumu výše uvedeného rozhodnutí žalovaného ve věci mezinárodní ochrany, které jim bylo doručeno dne 24. 2. 2020. Blanketní žalobu podali k poštovní přepravě dne 10. 3. 2020, soudu byla doručena následující den. Zároveň s žalobou žalobci s uvedením konkrétních důvodů požádali o příznání odkladného účinku žalobě a o ustanovení zástupce.
2. Z níže uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že žaloba je sice včasná, ale žalobci již nemohou odstranit její vady spočívající v absenci žalobních bodů. Žalobu proto odmítl podle § 37 odst. 5 soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“)
3. Žaloba musí mimo jiné obsahovat i žalobní body, z nichž má být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Rozšířit žalobu o další žalobní body lze jen ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 s. ř. s.). Vadu spočívající v absenci žalobního bodu lze odstranit také pouze ve lhůtě k podání žaloby. Soud je povinen vyzvat žalobce k doplnění žalobních bodů vždy, je-li se zřetelem na konkrétní situaci pravděpodobné, že žalobce bude s to žalobu doplnit včas. Neuplatní-li žalobce ve lhůtě pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu alespoň jeden žalobní bod tak, aby jeho žaloba byla projednatelná, soud žalobu odmítne (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 3 Azs 66/2017-31 ze dne 20. 3. 2018, č. 3733/2018 Sb. NSS).
4. Požádá-li navrhovatel o osvobození od soudních poplatků nebo o ustanovení zástupce, po dobu od podání takové žádosti do právní moci rozhodnutí o ní neběží lhůta stanovená pro

podání návrhu na zahájení řízení (§ 35 odst. 10 s. ř. s.).

5. Lhůta 15 dnů pro uplatnění žalobních bodů podle § 32 odst. 1 zákona o azylu počala žalobcům plynout dne 25. 2. 2020 a skončila v úterý 10. 3. 2020. V ten den žalobci předali žalobu k poštovní přepravě. Podle § 40 odst. 4 s. ř. s. tedy podali žalobu včas.
6. Pro posouzení věci je zásadní, zda došlo v 15. den lhůty, tj. dne 10. 3. 2020, k zastavení jejího běhu podle § 35 odst. 10 s. ř. s. Pokud by lhůta od tohoto dne neběžela kvůli zaslání žádosti o ustanovení advokáta, zůstával by žalobci jeden den k doplnění žalobních bodů a soud by tedy žalobu nemohl odmítnout pro vadu spočívající v jejich neuvedení v žalobní lhůtě (uplynulo by pouze 14 dnů).

Procesní účinky žádosti o ustanovení zástupce podle § 35 odst. 10 s. ř. s.

7. Rozhodující v tomto ohledu je, od kdy žádost o ustanovení advokáta vyvolává zákonem předvídané účinky, tedy kdy byla podána ve smyslu § 35 odst. 10 s. ř. s.: zda byla podána zasláním žaloby s žádostí, nebo až jejím doručením soudem.
8. Soudní řád správní užívá výraz podání ve dvou různých významech: podáním je jednak procesní úkon adresovaný soudu, který procesní subjekt činí v době, kdy není v přímém styku se soudem v rámci soudního roku (srov. např. § 37 odst. 1 a 2, § 44 odst. 1), jednak je podáním také samotná činnost, kterou procesní subjekt tento úkon uplatňuje (podání žádosti v § 35 odst. 10, podání návrhu tamtéž či v § 38 odst. 1, 3, § 40 odst. 6, § 47 písm. b), § 93 odst. 3, § 101b odst. 1 a § 115 odst. 1, podání žaloby v § 66 odst. 2 a 3, § 72, § 73 odst. 1 a 4, § 84 odst. 1, podání kasační stížnosti v § 106 odst. 2 a 3 a § 109 odst. 1).
9. Podání ve smyslu činnosti soudní řád správní výslovně nevymezuje, to však neznamená, že by jeho obsah nebylo možné dovodit výkladem. Jednoznačně stanoví, kdy nabývá účinků návrh na zahájení řízení – dnem, kdy došel soudu (§ 32 s. ř. s.). Návrh na zahájení řízení je přitom prakticky nejdůležitějším procesním úkonem, ostatní procesní úkony i činnost soudu se k němu upínají (to platí například i pro žádost o ustanovení advokáta podanou mimo zahájené řízení). Stejně tak soudní řád správní na řadě míst ukládá soudu povinnost rozhodnout o podaném návrhu do určité doby od podání návrhu (§ 38 odst. 3, § 37 odst. 4 s. ř. s.; výjimkou je § 101d odst. 2 s. ř. s., který však byl doplněn až později, takže nemusí zcela odpovídat původní legislativní technice zákona). Podle § 41a odst. 4 s. ř. s. pak lze úkon odvolat, jen jestliže jeho odvolání dojde soudu nejpozději současně s tímto úkonem (Předpokladem tedy je, že úkon je účinný až dojitím soudu. Pokud by nabýval účinky dříve, nebylo by možné jej odvolat, ale pouze vzít zpět. Například u odvolání zpětvzetí návrhu by pak vznikla neřešitelná situace.)
10. Z toho lze dovodit, že procesní úkon vyvolává účinky až od doby, kdy dojde soudu, resp. teprve dojitím do dispozice soudu je úkon podán. V případě opačného závěru by nastávala situace, kdy žaloba podaná společně s žádostí o ustanovení zástupce nemá účinky a nezahajuje řízení, zatímco žádost o ustanovení zástupce účinky má (zahajuje taková žádost samostatné řízení o žádosti, které se následně vnoří do později zahájeného řízení o žalobě, nebo nezahajuje žádné samostatné řízení, ale již vyvolává procesní účinky?), nebo také situace, kdy soud má povinnost rozhodnout o podaném návrhu (žádosti) a již mu k tomu běží lhůta, aniž by taková žádost musela vůbec být v jeho dispozici. V konečném důsledku by to tedy znamenalo, že soudu může (u)plynout lhůta pro rozhodnutí o návrhu, který mu nikdy nebude doručen. To je závěr absurdní včetně jeho souvislosti (Je porušením procesních práv navrhovatele, pokud soud nedodrží plynoucí zákonnou lhůtu

při rozhodování o návrhu, který nedošel? Lze uložit lhůtu k provedení procesního úkonu podle § 174a zákona o soudech a soudcích?).

11. Závěr, že procesní úkon je učiněn (podán) až dojitím soudu, plyne nejen z celkového kontextu úpravy soudního řádu správního, ale je též zastáván v rozhodovací činnosti civilních soudů i v procesualistické doktríně. Podle nich je místem procesních úkonů zásadně budova soudu, což platí i pro úkony účastníků představované jejich podáními. I tato podání nabývají předvídaných procesních účinků až okamžikem, kdy dojdou soudu (srov. usnesení NS sp. zn. 33 Cdo 3273/2011 ze dne 31. 10. 2012, sp. zn. 22 Cdo 1169/2017 ze dne 29. 8. 2017; shodně i X, X, *Zivilprozessrecht*. Mohr Siebeck 2014. Rn. 216). Analogicky lze ostatně poukázat na výslovnou úpravu § 37 správního řádu a podrobné úvahy rozsudku NSS č. j. 6 As 126/2019-21 ze dne 14. 11. 2019, č. 3949/2020 Sb. NSS: Ty mají obecnou platnost, nelze je smysluplně zúžit jen na výslovnou úpravu správního řádu.

Zachování lhůty k podání podle § 40 odst. 4 s. ř. s.

12. Vyvolání procesních účinků podání (ve smyslu procesního úkonu) je třeba odlišovat od včasnosti podání, která může být podle § 40 odst. 4 s. ř. s. zachována již předáním podání k poštovní přepravě. Jde totiž jednoznačně pouze o úpravu *zachování lhůty* stanovené tímto zákonem, výzvou nebo rozhodnutím soudu. V této části soudní řád správní nijak výslovně ani implicitně neupravuje *účinky podání*. Bez ohledu na to, nemůže tato úprava vůbec dopadat na žádost o ustanovení zástupce podle § 35 odst. 10 s. ř. s., protože tato žádost není úkonem, který by byl činěn v jakémkoliv lhůtě stanovené zákonem či soudem. Lhůtou se totiž rozumí časový úsek vymezený počátkem a koncem (tak již usnesení NSS č. j. 5 Afs 13/2003-58 ze dne 25. 9. 2003, č. 57/2004 Sb. NSS). Žádný časový úsek k podání žádosti o ustanovení zástupce zákon nestanovuje a soud tak neučinil.
13. Uplatnění § 40 odst. 4 s. ř. s. v tom smyslu, že žádost o ustanovení zástupce vyvolává účinky již podáním na poštu, by popřelo jednoznačný text § 40 odst. 1 a 4 s. ř. s. [pro což ve smyslu nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.) není žádný zřejmý důvod]. Bylo by třeba najít jasné kritérium rozlišování procesních úkonů účinných již podáním na poštu a procesních úkonů účinných až jejich dodáním do dispozice soudu. Pro to ovšem soudní řád správní neposkytuje žádnou zákonnou oporu (i zde najde uplatnění řada úvah cit. rozsudku NSS č. j. 6 As 126/2019-21).
14. Zachování lhůty podle § 40 odst. 4 s. ř. s. tudíž v souzené věci nepřichází do úvahy. Aby tedy žádost o ustanovení zástupce vyvolala zákonem předvídané účinky (stavení lhůty k podání žaloby a vznik povinnosti soudu o ní rozhodnout), nestačí, aby byla podána k poštovní přepravě. Je třeba, aby soudu došla. Teprve od té doby je účinná (shodně X, X a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR 2019, str. 231).

Právo žalobců na soudní ochranu podle § 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

15. Z hlediska kritérií práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod jde o závěr akceptovatelný, protože nepředstavuje takové vymezení přístupu k soudu, které by se práva na soudní ochranu dotýkalo v samotné jeho podstatě a *fakticky by tak znemožňovalo jeho uplatnění* [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 281/04 ze dne 25. 8. 2005 (N 165/38 SbNU 319)]. Prvotní povinností žalobců je totiž uvést žalobní body již v žalobě. K tomu měli lhůtu 15 dnů, která je sice krátká, ale dostatečná na to, aby alespoň v základu vylíčili skutkové a právní důvody, pro které považují rozhodnutí nezákonné [srov. odst. 30, 40, 41 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/09 ze dne 1. 12. 2009 (N 250/55 SbNU 415;

9/2010 Sb.)). Právě k tomu slouží i úprava § 40 odst. 4 s. ř. s., která umožňuje využít lhůtu *na přípravu žaloby* prakticky až do jejího posledního dne. Jestliže žalobci nemínili sepsat žalobu sami, protože z pochopitelných důvodů nemají znalosti o právu, nebyl důvod, aby celou žalobní lhůtu využili pouze k podání blanketní žaloby k poštovní přepravě. Na zachování lhůty podle § 40 odst. 4 s. ř. s. lze ostatně hledět jako na úpravu, která je sice procesně obvyklá, ale stanoví výjimku z běžného běhu věcí (lhůta 15 dnů k podání žaloby může trvat 16 a více dní). Za toho stavu je třeba přihlížet i zásadě, že výjimky nemají být vykládány rozšiřujícím způsobem (*exceptiones non sunt extendendae*).

16. Pokud tedy žalobci podali žalobu bez snahy vymezit žalobní body, lze od nich spravedlivě žádat, aby jejich žádost o ustanovení zástupce byla soudu doručena alespoň v poslední den žalobní lhůty, od jehož uplynutí již nelze měnit důvody přezkumu naříkaného rozhodnutí. To platí tím spíše, že je žalovaný poučil o právu podat žalobu do 15 dnů a žalobkyně žalobu podepsala v Plzni dne 9. 3. 2012, tj. 14. den lhůty k podání žaloby, aby ji pak podala 15. den žalobní lhůty v Praze. Tím sama znemožnila, aby žaloba byla soudu se sídlem v Plzni doručena alespoň v poslední den lhůty.
17. Požadavek, aby návrh na ustanovení zástupce s účinky stavení lhůty podle § 35 odst. 10 s. ř. s. byl soudu doručen alespoň poslední den běžící lhůty, tak základní práva a svobody žalobců (právo na soudní ochranu) nepostihuje nepřipustným způsobem (výše odst. 15), nepomíjí jiný možný, ústavně konformní výklad, neboť takový výklad nemá žádnou oporu v textu právního předpisu (výše odst. 12–14), není výrazem zjevného a neodůvodněného vybočení ze standardů výkladu, jež je v soudní praxi respektován, resp. jež odpovídá všeobecně akceptovanému chápání dotčených právních institutů (výše odst. 8–11, 14), a není v *extrémním* rozporu s požadavky věcně příslušného a rozumného vypořádání posuzovaného právního vztahu [výše odst. 15–16; k těmto kritériím srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 85/06 ze dne 25. 9. 2007 (N 148/46 SbNU 471)].

Opačné závěry Nejvyššího správního soudu

18. Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 9 Azs 366/2019-20 ze dne 7. 2. 2020 dospěl k opačnému závěru, než krajský soud v nynější věci (a před tím ve věcech sp. zn. 17 A 211/2019 a 17 A 5/2019). Konstatoval, že lhůta pro podání žaloby a pro vymezení žalobních bodů se staví dnem podání žádosti o ustanovení zástupce či osvobození od soudních poplatků (§ 35 odst. 10 s. ř. s.). V případě zaslání poštou je tímto dnem den předání žaloby se žádostí o ustanovení zástupce k poštovní přepravě, nikoli až den doručení soudu.
19. S tím souhlasit nelze, protože tento závěr nemá oporu v ničem jiném, než v dosavadní, nijak neodůvodněné rozhodovací praxi.
20. V odstavcích 16 až 20 rozsudku č. j. 9 Azs 366/2019-20 Nejvyšší správní soud odkázal na dvanáct předchozích rozhodnutí, v nichž konstatoval, že dnem podání žaloby s žádostí o ustanovení zástupce k poštovní přepravě se zastavil běh lhůty pro podání žaloby. Žádné z těchto rozhodnutí však neobsahuje byť jednu větu odůvodnění, která by vysvětlovala, proč tomu tak je, resp. proč by se měl uplatnit § 40 odst. 4 s. ř. s. Nijak tedy nezpochybňují nynější závěry krajského soudu a z hlediska přesvědčivosti (chybějící) argumentace tedy nemají valný precedenční význam.
21. V odstavci 21 rozsudku č. j. 9 Azs 366/2019-20 Nejvyšší správní soud konstatoval, že v jeho rozhodovací praxi lze najít i rozhodnutí č. j. 7 Afs 108/2007-56 ze dne 28. 2. 2008

a č. j. 4 Azs 285/2015-24 ze dne 12. 1. 2016, která „bez jakéhokoli zdůvodnění“ (srov. ale předchozí odstavec k rozhodnutím, u nichž tato vada nebyla na újmu) dospívají ke stejnému závěru jako krajský soud:

22. Závěry rozsudku č. j. 7 Afs 108/2007-56 Nejvyšší správní soud nepovažoval za významné, protože *„úryvek rozsudku sice vyvolává dojem, že NSS v této věci jako datum podání žádosti o ustanovení zástupce vyhodnotil datum, kdy žádost došla soudu, není to v něm však výslovně uvedeno, neboť NSS neuvedl, kolik dnů ze lhůty pro podání žaloby zbývá po podání žádosti o ustanovení zástupce. Kromě toho jsou názory uvedené v tomto rozsudku překonány pozdější judikaturou k vymezení žalobních bodů...“* To je závěr zjevně nesprávný. Nejvyšší správní soud totiž v rozsudku č. j. 7 Afs 108/2007-56 uvedl, že žaloba byla společně s žádostí o ustanovení zástupce zaslána poštou dne 25. 7. 2009 a doručena 26. 7. 2009. K tomu jasně uvedl, že *„žádost o ustanovení zástupce stěžovateli pro řízení o žalobě byla podána u správního soudu dne 26. 7. 2006, tj. v poslední den lhůty k podání žaloby.“* Není třeba uvádět výslovně, kolik dní z žalobní lhůty tudíž zbývá, protože v takovém případě vcelku nepochybně zbývá *jeden den*. Tento závěr nemohl být překonán ani pozdějším rozsudkem rozšířeného senátu č. j. 5 As 154/2016-62 ze dne 29. 8. 2017, č. 3623/2017 Sb. NSS, protože rozšířený senát je jako zákonný soudce příslušný řešit pouze sporné otázky jemu postoupené. Nebyla-li mu otázka účinků žádosti podle § 35 odst. 10 s. ř. s. předložena, stěží ji mohl řešit na úkor zákonem povolaných tříčlenných senátů, tím méně vyřešit (pak je vedlejší, že ani nejde o rozhodnutí řešící vymezení žalobních bodů, jak rozsudek č. j. 9 Azs 366/2019-20 mylně uvádí).
23. Závěry rozsudku č. j. 4 Azs 285/2015-24 Nejvyšší správní soud nepovažoval za významné, protože žalobce předal žalobu včetně žádosti o ustanovení zástupce k poštovní přepravě dne 8. 10. 2015 ještě před právní mocí napadeného rozhodnutí. Soudu byly doručeny dne 9. 10. 2015 v první den běhu lhůty k podání žaloby, takže žalobní lhůta by zůstala zachována celá, ať již by její stavení soud odvíjel od předání žádosti k poštovní přepravě, nebo je jejího doručení. To je však nepodstatné. Rozsudek č. j. 4 Azs 285/2015-24 jasně uvádí, že *„stěžovatel podal u krajského soudu žalobu včetně žádosti o ustanovení zástupce dne 9. 10. 2015, tedy první den lhůty pro podání žaloby.“* Za den podání žádosti tedy Nejvyšší správní soud srozumitelně, jasně a nepochybně označuje den doručení žádosti soudu. Nesprávný je proto názor rozsudku č. j. 9 Azs 366/2019-20, že *„nelze závěrům zde vysloveným přikládat takový význam, jako výše citované judikatuře, která jasně a srozumitelně počítala lhůtu pro podání žaloby a stavěla ji od data, kdy byla žaloba se žádostí o ustanovení zástupce předána na poštu.“*
24. V odstavci 22 rozsudku č. j. 9 Azs 366/2019-20 Nejvyšší správní soud konstatoval s odkazem na usnesení rozšířeného senátu č. j. 10 As 2/2018-31 ze dne 29. 5. 2019, č. 3896/2019 Sb. NSS, že názor krajského soudu byl sice i v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu vysloven, nebyl však dále následován. K tomu lze především uvést, že citované usnesení č. j. 10 As 2/2018-31 vytvořilo mimo text § 17 soudního řádu správního kvalitativně zcela novou výjimku z povinnosti rozšířeného senátu rozhodovat o předložené věci, a učinilo tak, aniž by se jakkoliv vypořádalo s požadavky vyjádřenými v nálezu sp. zn. I. ÚS 2866/15 ze dne 14. 3. 2016 (N 41/80 SbNU 501). Ústavní soud v něm jasně konstatuje, že zásadní je předvídatelnost rozhodovací činnosti pro účastníky řízení a sjednocování rozhodovací praxe *výjimečně* není třeba tam, kde již došlo k *formálnímu* sjednocení a další rozpory jsou výsledkem *opomenutí* tohoto sjednocení nebo jeho *zjevného* nepochopení. O nic takového nejde ani v souzeném případě žalobců, ani ve věci souzené

pod sp. zn. 10 As 2/2018.

25. I kdyby však krajský soud přijal kritéria vyjádřená v usnesení č. j. 10 As 2/2018-31, nejsou ve věci žalobců splněna. Rozšířený senát údajně není povolán řešit judikaturní rozpory v situaci, kdy je zřejmé a objektivně doložitelné, že odchýlný právní názor vyjádřený v předchozím rozhodnutí soudu již nemá žádné obecné normativní účinky.
26. Krajský soud předně vychází z toho, že obecné normativní účinky může mít zásadně jen rozhodnutí, které odůvodňuje zvolené řešení právní otázky, protože právě přesvědčivost odůvodnění je legitimačním zdrojem rozhodnutí, které není vydáno přímo v souzené věci. Jinak by obecné normativní účinky měl mít především text procesního předpisu, protože ten je hlavním komunikačním zdrojem demokraticky legitimovaného zákonodárce vůči procesním subjektům, zejména pak účastníkům řízení (k jeho výkladu výše odst. 7–14). Žádné takové odůvodněné rozhodnutí se však v odst. 16 až 21 rozsudku č. j. 9 Azs 366/2019-20 nenachází, ať již ve prospěch či neprospěch názoru Nejvyššího správního soudu, protože citovaná rozhodnutí svůj závěr k § 35 odst. 10 s. ř. s. konstatují bez odůvodnění. Nehledě na to, podle usnesení č. j. 10 As 2/2018-31 je kritériem, zda „*na půdě Nejvyššího správního soudu aktuálně existuje více reálně následovatelných, v obecné rovině normativně působících právních názorů*“ (odst. 24), resp. zda je „*zcela zřejmé a objektivně doložitelné, že předchozí právní názor soudu již nikdo na soudu nezastává, a aktivace rozšířeného senátu by tak byla bezúčelnou a ne hospodárnou formalitou*“ (odst. 40).
27. Nepřesné je proto sdělení rozsudku č. j. 9 Azs 366/2019-20, že nynější názor krajského soudu (a před ním rozsudků č. j. 7 Afs 108/2007-56 a č. j. 4 Azs 285/2015-24) nebyl v rozhodovací činnosti následován. Podstatné totiž je, zda jde o názor *následovatelný* či zda je *zřejmé a objektivně doložitelné*, že předchozí právní názor soudu již nikdo na soudu nezastává. K následovatelnosti nynějšího názoru krajského soudu lze jen stručně odkázat na odst. 26 rozsudku č. j. 9 Azs 366/2019-20, v němž Nejvyšší správní soud sám uznává, že výklad krajského soudu odpovídá procesnímu právu. Zda názor krajského soudu *zřejmě a objektivně doložitelně nikdo* na Nejvyšším správním soudu nezastává, pak rozsudek č. j. 9 Azs 366/2019-20 zcela pomíjí. Lze proto jen odkázat na výše citovaný komentář k soudnímu řádu správnímu (výše odst. 14), který nynější názor krajského soudu potvrzuje a je aktuálním dílem autorů z nitra Nejvyššího správního soudu. Adresáti judikatury Nejvyššího správního soudu si tedy na základě jejího dosavadního vývoje s jistotou sami odpovědět nemohou (srov. odst. 24 usnesení č. j. 10 As 2/2018-31).
28. V odstavcích 23 a 24 rozsudku č. j. 9 Azs 366/2019-20 Nejvyšší správní soud konstatoval, že nyní rozhodnutá právní otázka byla již implicitně vyřešena v rozhodovací činnosti rozšířeného senátu. S tím souhlasit nelze. Pomine-li krajský soud spornou povahu závaznosti „naznačovaného“ právního názoru, setrvává na stanovisku, že rozšířený senát je jako zákonný soudce příslušný řešit pouze sporné otázky jemu postoupené. Řešil-li by otázky jemu nepostoupené, jednal by na úkor zákonem povolaných tříčlenných senátů, tedy v rozporu s čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Otázka nabytí účinků žádosti podle § 35 odst. 10 s. ř. s. mu předložena nebyla, a to ani implicitně, nemohla být proto ani implicitně vyřešena.
29. Nelze ostatně pominout, že rozšířený senát v rozsudcích č. j. 5 As 154/2016-62 a č. j. 3 Azs 66/2017-31 soudil případy, v nichž byla žaloba s žádostí o osvobození od soudních poplatků podána přímo u soudu. Otázka nyní řešená krajským soudem tedy nebyla vůbec podstatná. Rozsudek č. j. 9 Azs 366/2019-20 se pak mýlí v tom, že „*z ničeho*

neplyne, že chtěl rozšířený senát vyřešit pouze výjimečnou situaci, kdy jsou žaloba i návrh na ustanovení zástupce, respektive osvobození od soudních poplatků, podány osobně k soudu, a naopak nechtěl, aby jim vyslovené právní názory dopadaly i na mnohem obvyklejší situaci, kdy jsou společně podány k poštovní přepravě.“ Že rozšířený senát chtěl, resp. mohl řešit jen tuto výjimečnou situaci, plyne jednak z toho, že mu § 17 s. ř. s. nedovoluje řešit jiné než postoupené právní otázky (případně samotné věci), jednak z toho, že ve své vlastní rozhodovací činnosti odmítá řešit otázky, které nemají oporu ve skutkových okolnostech případu (tak již usnesení č. j. 2 Afs 52/2006-86 ze dne 12. 6. 2007, č. 1762/2009 Sb. NSS). Bez ohledu na tyto právní překážky, pak lze záměr rozšířeného senátu jednoduše vyčíst z textu jeho rozhodnutí: Nejvyšším správním soudem citovaný odst. 35 rozsudku č. j. 5 As 154/2016-62 je zařazen až za slovy „rozšířený senát přijatý výklad § 35 odst. 9 věty třetí s. ř. s. aplikoval na konkrétní věc.“ Nejvyšším správním soudem citovaný odst. 67 rozsudku č. j. 3 Azs 66/2017-31 je taktéž zařazen až za slovy „rozšířený senát výše uvedené závěry vztáhl na nyní posuzovanou věc.“ Na rozdíl od rozsudku č. j. 9 Azs 366/2019-20 má tedy krajský soud za to, že rozšířený senát citované úvahy zjevně vztahoval pouze ke konkrétní situaci.

30. V odstavci 25 rozsudku č. j. 9 Azs 366/2019-20 Nejvyšší správní soud konstatoval, že je třeba postupovat *in dubio pro libertate*. Jakkoliv správně identifikoval kritéria pro takový postup, nikde v rozsudku neuvádí, o jaký konkurenční výklad § 35 odst. 10 s. ř. s. (ve smyslu právně aplikačních úvah, nikoliv pouhého neodůvodněného právně aplikačního závěru) se opírá a proč by tento výklad měl být rovnocenný výkladu krajského soudu. Nehledě na to krajský soud nesdílí ani názor, že by ve věci bylo možné uvažovat o postupu *in dubio pro libertate*. Jestliže jde o strukturální princip liberálně demokratického státu, který *vyjadřuje prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem*, lze jej smysluplně užít pouze tam, kde nějaká svoboda jednotlivce může existovat. V procesním právu má účastník řízení typicky svobodu v tom, zda řízení zahájí, zda v něm bude pokračovat, jakou formou chce činit procesní úkony apod. (např. § 37 odst. 1 s. ř. s.). Tuto svobodu však má proto, že mu ji zákon svěřuje. Účastník řízení však není *a priori* svobodný v tom, že by si mohl určit, jaké procesní účinky právo s jeho procesním úkonem spojuje a od kdy. Procesní pravidla nejsou zásahem do nějaké existující procesní svobody účastníka řízení, ale jsou teprve konstrukcí, v jejíchž mezích se procesní právo zakládá a realizuje [srov. odst. 26–27 nálezu sp. zn. I. ÚS 946/16 ze dne 30. 5. 2018 (N 105/89 SbNU 543)].
31. V odstavci 25 rozsudku č. j. 9 Azs 366/2019-20 Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*důsledkem výkladu, který krajský soud zaujal, by bylo rozdrolení takového podání podaného k poštovní přepravě a vytvoření různých pravidel pro jeho různé části, neboť den podání žaloby by se v kontextu § 40 odst. 4 s. ř. s. vykládal odlišně ode dne podání žádosti.*“ K tomu je předně třeba uvést, že krajský soud nepovažuje rozdílná pravidla pro rozdílné procesní návrhy na jedné listině za nežádoucí jev, naopak je považuje za jev obvyklý. Bez ohledu na to je však podstatné, že ve skutečnosti nedojde k situaci, kterou Nejvyšší správní soud uvádí. „V kontextu“ § 40 odst. 4 totiž není žaloba podána, ale pouze *zaslána* či *předána*. To samé platí i pro návrh na ustanovení zástupce. Žaloba je podána tím, že dojde do dispozice soudu (§ 32 s. ř. s.), to samé pak podle krajského soudu platí i pro návrh na ustanovení zástupce. Závěry krajského soudu tedy pro různé části podání ve skutečnosti prosazují stejný režim. Jediný rozdíl je pouze v tom, zda je podle § 40 odst. 4 s. ř. s. zachována lhůta, což je ovšem rozdíl, který plyne z toho, že některé úkony jsou činěny ve lhůtě a jiné ne.
32. V odstavci 26 rozsudku č. j. 9 Azs 366/2019-20 Nejvyšší správní soud konstatoval, že je

podstatné, že výklad § 35 odst. 10 s. ř. s. je činěn ve věci, v níž je stanovena lhůta k podání žaloby ve dnech a kratší než standardní dva měsíce podle § 72 odst. 1 s. ř. s. (k tomu však srov. odst. 30, 40, 41 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/09). Podle Nejvyššího správního soudu „nelze od žalobců, povětšinou cizinců, v takových věcech očekávat, že si procesní předpisy vyloží natolik přesně, aby věděli, že jejich žádost o ustanovení zástupce či osvobození od soudních poplatků musí být soudu doručena před uplynutím lhůty k podání žaloby.“ K tomu lze jen uvést, že vždy lze abstraktně konstruovat skupinu či jednotlivce, kteří nejsou sami schopni svá procesní práva uplatnit (pomyslná babička z Podkrkonoší), přesto na ně zákon klade řadu formálních, často obtížně předvídatelných požadavků, které Nejvyšší správní soud nezpochybňuje (řádné vymezení žalobních bodů, doplnění elektronického podání, jímž se disponuje řízení, apod., např. rozhodnutí č. j. 3 Azs 66/2017-31, č. j. 7 As 274/2016-16 ze dne 21. 12. 2016, č. 3549/2017 Sb. NSS). Relevance obtíží takové skupiny je ovšem odvislá od toho, zda jsou procesní pravidla nesrozumitelná nebo natolik složitá, že *fakticky znemožňují uplatnění procesních práv* (srov. cit. nálezu sp. zn. IV. ÚS 281/04).

33. Výklad krajského soudu faktické uplatnění procesních práv žalobců neznemožňuje, byli to právě žalobci, kdo mohl a měl v žalobní lhůtě vymezit žalobní body (srov. odst. 41 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/09). Co se týče srozumitelnosti § 35 odst. 10 a § 40 odst. 1, 4 s. ř. s. a předvídatelnosti jejich výkladu, krajský soud vychází z toho, že v běžném chápání věci má být povinnost v poslední den lhůty splněna, tedy pokud je plněna distančně, je třeba ji plnit s předstihem (z toho také vycházejí předpisy civilního hmotného práva). Procesní právo v tom stanovuje výjimku tím, že zachování lhůty spojuje s pouhým předáním úkonu k přepravě. Jestliže však adresát procesního předpisu je schopen seznat podstatu této výjimky a spoléhat na ni, lze od něj očekávat také, že ji sezná v plném rozsahu. Není tedy důvod, aby z § 40 s. ř. s. o lhůtách a jejich zachování dovozoval účinky úkonu, který ve lhůtě činěn není, protože toto ustanovení se k účinkům úkonu nevyjadřuje.
34. Rozhodným hlediskem pro posouzení předvídatelnosti je, zda lze ze zákona pochopit, jaká práva a jaké povinnosti mají účastníci právních vztahů zákonem upravovaných, resp. jak je naplněna možnost osvojit si znalost zákona [odst. 129 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.)]. Vzhledem k tomu, že § 35 odst. 10 i § 40 odst. 4 s. ř. s. jsou formulačně srozumitelné a obsahově jasné, důsledky nesprávného výkladu mají nést žalobci (srov. i rozsudek NSS č. j. 2 Afs 122/2004-69 ze dne 23. 11. 2004, č. 474/2005 Sb. NSS). Přesvědčivým argumentem pak není ani to, že nynější argumentace krajského soudu nebyla v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu přijímána. Pokud by totiž postup žalobců skutečně vycházel ze znalosti dosavadní rozhodovací činnosti, měli si být vědomi i toho, že není jednotná. Tomu měli své jednání přizpůsobit.
35. Celkově se pak otázka předvídatelnosti právního názoru krajského soudu jeví jako podružná. Ve věci souzené rozsudkem č. j. 9 Azs 366/2019-20 byl žalobce zastoupen advokátem a tento advokát byl výslovně poučen o tom, jak soud § 35 odst. 10 s. ř. s. vykládá. O předvídatelnosti postupu soudu tedy nemůže být pochyb. V nyní souzené věci byli žalobci s to formulovat srozumitelné a věcné důvody pro přiznání odkladného účinku žalobě přes veškeré překážky, jakými je neznalost jazyka a právního řádu. Za toho stavu byli jistě schopni alespoň v základu formulovat i žalobní body, které by následně jejich zástupce mohl rozvinout. Pokud tak neučinili a co do žalobních bodů blanketně žalobu podali v poslední den lhůty k podání žaloby tak, aby soudu nemohla ve lhůtě dojít, jednali bez náležité procesní obezřetnosti (ve smyslu závěrů nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/09 jen oznámili záměr podat žalobu). Potenciální prodlevy s doručováním pak nejsou pro věc

podstatné, protože k nim v nyní souzené věci nedošlo, a podle judikatury samotného Nejvyššího správního soudu nese jejich následky především žalobce, který mohl volit způsob, jakým náhradně splní svou procesní povinnost, kterou měl plnit již při podání žaloby (jinak by byly problematické závěry, že k zaplacení soudního poplatku dojde až když se poštovní zásilka dostane do dispozice soudu; závěry rozsudku NSS č. j. 8 Afs 37/2018-51 ze dne 28. 3. 2018, č. 3734/2018 Sb. NSS, a navazujících rozhodnutí dosud nebyly překonány, srov. usnesení Krajského soudu v Plzni č. j. 17 A 7/2020-10 ze dne 31. 1. 2020 či usnesení sp. zn. II. ÚS 281/20 ze dne 18. 2. 2020).

36. Z těchto důvodů krajský soud právní názor rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Azs 366/2019-20 nenásledoval.

Závěr

37. Žalobci podali žádost o ustanovení zástupce až jejím doručením do dispozice soudu, tedy dne 11. 3. 2020. Protože lhůta k doplnění chybějících žalobních bodů marně uplynula předešlého dne, nemůže tato žádost vyvolat zákonem předvídané účinky – není žádná lhůta, kterou lze stavět podle § 35 odst. 10 s. ř. s.
38. Soud proto nerozhodoval samostatně o žádosti žalobců o ustanovení advokáta. Jakkoliv totiž ve věci není dán neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, ale „pouze“ vada zvláštních náležitostí žaloby, nemění to nic na tom, že jde také o vadu již neodstranitelnou. Za toho stavu je úkolem soudu řízení bez dalšího ukončit, nikoliv činit další procesní kroky, které by nemohly vést k jinému výsledku řízení: žalobci nemohou být v řízení úspěšní a jejich případný zástupce by neměl procesní prostor k jakýmkoliv úkonům právní služby (srov. přiměřeně rozsudek NSS č. j. 5 Ans 6/2008-48 ze dne 30. 9. 2008, č. 1741/2009 Sb. NSS).
39. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť soud žalobu odmítl (§ 60 odst. 3 s. ř. s.)

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu do dvou týdnů od jeho doručení. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 26. března 2020

Mgr. Jan Šmakal, v.r.
samosoudce