



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka, JUDr. Karla Šimky, JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Bohuslava Hnízдила právní věci žalobce: **A. K.**, zastoupen Mgr. Bohdanou Novákovou, advokátkou se sídlem Pod Terebkou 12, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2008, č. j. 48 Az 16/2008 - 18,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2008, č. j. 48 Az 16/2008 - 18, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Praze usnesením ze dne 22. 2. 2008, č. j. 48 Az 16/2008 - 18, odmítl žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí žalovaného Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“) ze dne 16. 1. 2008, č. j. OAM-34/LE-07-ZA07-2008, kterým nebyla stěžovateli udělena mezinárodní ochrana podle ustanovení §§ 12 až 14b zákona č. 325/1999 Sb., ve znění účinném od 21. 12. 2007 (dále jen „zákon o azylu“). Krajský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že napadené správní rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno dne 21. 1. 2008 a posledním dnem lhůty k podání žaloby ve smyslu ustanovení § 32 odst. 2 písm. b) zákona o azylu (žádost o udělení mezinárodní ochrany byla podána v zařízení pro zajištění cizinců) bylo pondělí dne 28. 1. 2008. Stěžovatel tento poslední den lhůty předal žalobu k poštovní přepravě a krajskému soudu byla doručena dne 30. 1. 2008. Jelikož však žaloba v rozporu s ustanovením § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. neobsahovala žádný žalobní bod, z něhož by bylo možno dovodit, z jakých důvodů považuje stěžovatel napadené správní rozhodnutí za nezákonné, byla pro nedostatek podmínek řízení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnuta.

Proti tomuto usnesení krajského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V kasační stížnosti stěžovatel namítal, že měl ze zákona pro podání žaloby lhůtu 15 dnů a nevztahovala se na něj lhůta 7 dnů. Žádost o mezinárodní ochranu podal v přijímacím středisku na mezinárodním letišti Praha - Ruzyně a současně mu v tomto přijímacím středisku nebyl ani povolen vstup na území republiky. Žádost o mezinárodní ochranu mu nebyla zamítnuta jako zjevně nedůvodná a ani řízení nebylo zastaveno z důvodu nepřipustnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Podle ustanovení § 73 odst. 2 zákona o azylu se za přijímací středisko na mezinárodním letišti považuje i středisko na jiném mezinárodním letišti nebo jiné azylové zařízení určené ministerstvem, nelze-li z důvodů bezpečnostních, hygienických, kapacitních či jiných obdobně závažných důvodů cizince umístit do přijímacího střediska na mezinárodním letišti, v jehož tranzitním prostoru učinil prohlášení o mezinárodní ochraně. Zařízení Ministerstva vnitra Velké Přílepy, které bylo dříve zařízením pro zajištění cizinců, je po novele zákona o azylu, provedené zákonem č. 379/2007 Sb., azylovým zařízením s režimem přijímacího střediska na mezinárodním letišti, resp. detašovaným pracovištěm tranzitního prostoru mezinárodního letiště Praha - Ruzyně, s režimem pobytu podle zákona o azylu. Za této situace, i kdyby žaloba neobsahovala žádný žalobní bod, měl ze zákona ještě dalších 8 dnů pro podání žaloby. Žalobu tedy nepodal v poslední den lhůty, jak dovodil nesprávně krajský soud, a měl být proto vyzván k odstranění vady podání ve stanovené lhůtě. Odmítnutím žaloby proto došlo k porušení jeho práva na spravedlivý proces a k odmítnutí spravedlnosti (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv). Ostatně krajský soud při rozhodování o odmítnutí žaloby nepostupoval ani logicky. Na jedné straně přihlédl k jeho návrhu v žalobě a ustanovil mu zástupce pro řízení, i když podle krajského soudu již neměl možnost žalobu doplnit, na druhé straně ale žalobu odmítl právě pro nedoplnění žalobních bodů. Kasační stížnost je proto i přijatelná, a její odmítnutí z důvodu nepřijatelnosti by vedlo k úplnému odepření spravedlnosti. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že tento mimořádný opravný prostředek směřuje pouze proti usnesení krajského soudu, a proto se k němu nebude vyjadřovat. Věcně je ovšem toto usnesení správné. Z těchto důvodů navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené usnesení v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Pro posouzení opodstatněnosti stížní námitky, že měl na podání žaloby 15 dnů od doručení správního rozhodnutí, a nikoliv jen 7 dnů, jak byl nesprávně poučen ministerstvem v napadeném rozhodnutí, a že tedy žalobu nepodal v poslední den zákonné lhůty, jak chybně dovodil krajský soud, je rozhodná díkce ustanovení § 32 odst. 1, 2 zákona o azylu.

Podle ustanovení § 32 odst. 1 zákona o azylu lze žalobu proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany podat ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí. Podle odst. 2 citovaného ustanovení lze podat žalobu ve lhůtě 7 dnů ode dne doručení rozhodnutí proti rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, a) jímž se tato žádost zamítá jako zjevně nedůvodná, b) podané v zařízení pro zajištění cizinců, nebo c) jímž bylo řízení o udělení mezinárodní ochrany zastaveno z důvodu nepřipustnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

Cizince, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, policie předá, nejsou-li splněny důvody pro zajištění cizince podle zvláštního právního předpisu, do přijímacího střediska na mezinárodním letišti (§ 73 odst. 1 zákona o azylu). Za přijímací středisko na mezinárodním letišti se považuje i středisko na jiném mezinárodním letišti nebo jiné azylové zařízení určené ministerstvem, nelze-li z důvodů bezpečnostních, hygienických, kapacitních či jiných obdobně závažných důvodů cizince umístit do přijímacího střediska na mezinárodním letišti, v jehož tranzitním prostoru učinil prohlášení o mezinárodní ochraně (odst. 2 citovaného ustanovení).

Stěžovatel dne 3. 1. 2008 v tranzitní hale Terminálu 1 mezinárodního letiště Praha - Ruzyně při prováděné pobytové kontrole cestujících projevil úmysl požádat v České republice o mezinárodní ochranu a dne 5. 1. 2008 podal v přijímacím středisku Ministerstva vnitra, pracoviště Praha - Ruzyně žádost o udělení mezinárodní ochrany. Rozhodnutím ministra vnitra č. j. OAM-1140/2007 bylo s účinností ode dne 21. 12. 2007 zřízeno v objektu Ministerstva vnitra Velké Přílepy č. 274 azylové zařízení s určením za přijímací středisko na mezinárodním letišti.

Stěžovatel převzal dne 21. 1. 2008 rozhodnutí ministerstva ze dne 16. 1. 2008, č. j. OAM-34/LE-07-ZA07-2008, kterým mu nebyla udělena mezinárodní ochrana podle ustanovení §§ 12 až 14b zákona o azylu. Žádost o udělení mezinárodní ochrany tedy nebyla stěžovateli zamítnuta jako zjevně nedůvodná (§ 32 odst. 2 písm. a) zákona o azylu), žádost o udělení mezinárodní ochrany nebyla ani podána v zařízení pro zajištění cizinců (§ 32 odst. 2 písm. b) zákona o azylu) a řízení o udělení mezinárodní ochrany nebylo ani zastaveno z důvodu nepřipustnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany (§ 32 odst. 2 písm. c) zákona o azylu). Jelikož jen v těchto případech lze podat žalobu ve lhůtě 7 dnů ode dne doručení správního rozhodnutí, a posuzovanou věc s ohledem na uvedené nelze podřadit pod případy uvedené v ustanovení § 32 odst. 2 zákona o azylu, je lhůta k podání žaloby proti správnímu rozhodnutí 15 dnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí (§ 32 odst. 1 zákona o azylu). V tomto případě pak posledním dnem lhůty pro podání žaloby proti správnímu rozhodnutí bylo úterý 5. 2. 2008. Žaloba byla proto stěžovatelem podána (dne 28. 1. 2008) nejen včas, o čemž nebylo ani sporu, ale i v takové době, která neznemožňovala krajskému soudu, aby stěžovatele vyzval k odstranění vad žaloby, např. v případě potřeby i telegraficky či ho předvolal, aby odstranil vady do protokolu.

Chybné jsou proto závěry krajského soudu, že stěžovatel podal žalobu v zařízení pro zajištění cizinců, že posledním dnem lhůty k podání žaloby bylo pondělí 28. 1. 2008, a že proto stěžovatel podal žalobu k poštovní přepravě až v poslední den zákonem stanovené lhůty.

Znění žaloby „Domnívám se, že azyl mi nebyl udělen neoprávněně. Zpět do své vlasti se vrátit nemohu. Bohužel však nejsem schopen si žalobu sám napsat. Nevím jako se to dělá a nemám k tomu potřebné vzdělání. Proto žádám o ustanovení zástupce pro soudní řízení. Navrhuji, aby tímto zástupcem byla Organizace pro pomoc uprchlíkům, Kovářská 4, Praha 9. Domnívám se, že uvedená organizace je zárukou, že má práva budou dostatečně ochráněna. Navíc uvedená organizace pravidelně dojíždí do Zařízení pro zajištění cizinců Velké Přílepy, kde jsem v současné době zajištěn a omezen na svobodě. K jiné právní pomoci nemám přístup“ však zcela neodpovídá požadavkům ustanovení § 71 odst. 1 s. ř. s.

Žalobní body musí podle ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. obsahovat konkrétní skutkové i právní důvody, pro které žalobce považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné nebo za nicotné (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2004, č. j. 6 Azs 22/2004 - 42, dostupný na www.nssoud.cz). Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, který byl publikován pod č. 488/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu „líčení skutkových okolností v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem; žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti“. Z obsahu stěžovatelem podané žaloby není patrný den doručení napadeného správního rozhodnutí, výslovné označení výroku rozhodnutí, které stěžovatel napadá, jaké důkazy k prokázání svých tvrzení navrhuje provést, návrh výroku rozsudku, zejména však nelze přesně dovodit, jaké skutkové a právní výhrady ve smyslu ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. stěžovatel vznáší proti napadenému správnímu rozhodnutí. Stěžovatel v žalobě totiž pouze namítá, že „azyl mi nebyl udělen neoprávněně. Zpět do své vlasti se vrátit nemohu“. Krajský soud z obsahu žaloby dovodil, že neobsahuje žádný žalobní bod, resp. skutkový nebo právní důvod, proč rozhodnutí ministerstva považuje žalobce za nezákonné. Tato úvaha krajského soudu neodpovídá zákonu. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 2. 8. 2007, č. j. 2 Azs 54/2007 - 42, dostupný na www.nssoud.cz, vyslovil právní názor, že „za žalobní bod, u něhož je třeba pokusit se o jeho doplnění a upřesnění, je nutno považovat každé vyjádření žalobce, z něhož by i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že tento má napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu za nezákonné“. V této věci žaloba, tak jak byla podána, projednatelná sice nebyla, avšak žalobní bod, sice popsáný pouze v těch nejzákladnějších obrysech, v ní obsažen je. Z podané žaloby je zřejmé, že stěžovatel napadá rozhodnutí týkající se jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany, že toto správní rozhodnutí považuje za nesprávné a zároveň uvádí důvody, proč mu měl být azyl udělen, které formuloval takto: „(...) azyl mi nebyl udělen neoprávněně. Zpět do své vlasti se vrátit nemohu (...)“. Z předmětného podání lze tedy dovodit, jaké rozhodnutí a z jakých důvodů (správní orgán nesprávně posoudil k němu individuálně vztahované poměry v zemi původu v souvislosti s žádostí o azyl) stěžovatel toto správní rozhodnutí napadá. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že tento žalobní bod je velmi kuse formulovaný a že pro účely rozhodnutí o žalobě je třeba jej konkretizovat a uvést o tvrzených

okolnostech podstatně více. Po konkretizaci žalobních bodů však zásadně nelze vidět důvod, který by jeho projednatelnosti bránil.

Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích opakovaně uvedl, že neexistuje zákonná povinnost krajského soudu v případech, kdy žaloba neobsahuje žádný žalobní bod, vyzývat žalobce k odstranění těchto vad ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť takto široce pojímaná povinnost soudu by odporovala zásadě dispoziční a zásadě koncentrace řízení, v souladu s nimiž je řízení o žalobě koncipováno (srov. např. rozsudek ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 - 40, který je publikovaný pod č. 113/2004 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a rozsudek ze dne 27. 2. 2004, č. j. 4 Azs 3/2004 - 84, dostupný na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud však zároveň považuje za rozhodnou tu skutečnost, že ustanovení § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s. stanoví lhůtu pouze pro rozšíření žaloby na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo o další žalobní body, a tedy v souladu s konstantní judikaturou i pro doplnění žalobního bodu do podání, které dosud žádný žalobní bod neobsahovalo, nikoliv však na odstranění jiných vad žaloby. Vady žaloby jsou přitom odstranitelné postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s., podle kterého předseda senátu usnesením vyzve podatele k opravě nebo odstranění vad podání a stanoví k tomu lhůtu. Nejde-li tedy o situaci, kdy podání neobsahuje vůbec žádný žalobní bod, ale naopak o situaci, kdy žalobní bod je formulován nedostatečně přesně a podrobně, popř. chybí-li v žalobě jiné náležitosti než žalobní body či vymezení rozsahu napadení správního rozhodnutí, je krajský soud povinen postupovat podle citovaného ustanovení. Teprve a pouze v případě, že podání není ve stanovené lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení není možno pro tento nedostatek pokračovat, odmítne krajský soud usnesením vadný návrh. Stěžovatel by sice k výzvě krajského soudu (doručené mu až po uplynutí lhůty k podání žaloby) bezpochyby nemohl doplňovat další žalobní body, avšak v nejzákladnějších obrysech formulované žalobní body by mohl bez problémů doplnit a upřesnit. Současně by pak mohl také napravit pochybení ve vztahu k ostatním náležitostem žaloby podle § 37 odst. 5 s. ř. s.

Postup podle citovaného ustanovení je třeba zásadně použít v případě žaloby, která má nedostatek spočívající v příliš kusém a nedostatečně konkrétním vyličení skutečností, jež jsou skutkovým základem žalobního bodu. Věcně lze projednat jen žalobu se skutkovými tvrzeními dostatečně individualizovanými ve vztahu ke konkrétní situaci žalobce a vyličenými natolik podrobně, aby mohla být podkladem důkazního řízení (tj. zjištění, zda tvrzení mají odraz v realitě) a následného právního posouzení (tj. zjištění, pod které právní normy má být zjištěný skutkový stav subsumován). Výjimkou z aplikace § 37 odst. 5 s. ř. s. by byla jen situace, kdy zákon v důsledku zásady koncentrace řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. brání již pro marné uplynutí žalobní lhůty uplatnit žalobní bod. Pouze takovým, ve prospěch žalobce extenzivním, výkladem pojmu žalobního bodu lze naplnit ústavní požadavek řádného přístupu k soudní ochraně před rozhodnutím veřejné správy ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Nejvyšší správní soud obiter dictum konstatuje, že uvedené plně platí i pro případ, pokud by stěžovatel předal žalobu proti správnímu rozhodnutí v již uvedeném znění k poštovní přepravě až v poslední den lhůty k jejímu podání. Jedná se tedy o situaci, že žaloba není blanketním podáním, není v ní však uveden zatím žádný projednatelný žalobní bod, jež by bez konkretizace plně odpovídal požadavku ustanovení § 71 odst. 1 písm. d)

s. ř. s., tedy obsahuje žalobní bod jen v nejhrubších obrysech, z něhož lze dovodit, že žalobce má napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu za nezákonné, která však současně obsahuje i žádost o ustanovení zástupce s poukazem na to, že žalobce sám není schopen si tento návrh napsat, byť je pak krajskému soudu posléze fakticky doručena až po uplynutí zákonné lhůty k rozšíření žaloby.

Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že právě ve správním soudnictví je podání žaloby velmi složitým a často nejdůležitějším úkonem, který musí žalobce učinit. Pro podání žalobního návrhu jsou stanoveny poměrně přísné podmínky (lhůta pro podání žaloby, žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, rozšíření žaloby jen ve lhůtě pro podání žaloby, apod.), a podání žaloby proto často klade poměrně velké nároky na právní erudici žalobce. Následkem špatně podaného žalobního návrhu se žalobce může snadno dostat do situace, kterou již nebude možné napravit. Nejvyšší správní soud vychází dále z toho, že rozhodování veřejné moci o právech a povinnostech soukromých osob se v právním státu musí dít procedurou, ve které absentuje libovůle a která soukromým osobám skýtá dostatečné záruky k hájení jejich právní pozice. Podle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod každý má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to již od počátku řízení. Tato zásada nachází ve správním soudnictví své vyjádření v § 35 odst. 8 s. ř. s., který stanoví, že navrhovateli, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to třeba k ochraně jeho práv, může předseda senátu na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát. (...) 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. K zajištění toho, aby poskytnutá právní pomoc mohla působit reálně od počátku řízení a byla tak dodržena ústavně zaručená práva žalobce, je proto nutné připustit ustanovení zástupce již před podáním žaloby. Nejvyšší správní soud vyslovil uvedené již v rozsudku ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 As 2/2006 - 50, který byl uveřejněn pod č. 1011/2007 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v němž zaujal názor, že „ustanovení zástupce navrhovateli podle § 35 odst. 7 s. ř. s. připadá podle okolností věci v úvahu i před podáním samotného návrhu na zahájení řízení (§ 32 s. ř. s.) navrhovatelem“.

V tomto případě, jak již bylo uvedeno, stěžovatel v žalobě uvedl, že „domnívám se, že azyl mi nebyl udělen neoprávněně. Zpět do své vlasti se vrátit nemohu. Bohužel však nejsem schopen si žalobu sám napsat. Nevím jako se to dělá a nemám k tomu potřebné vzdělání. Proto žádám o ustanovení zástupce pro soudní řízení. Navrhuji, aby tímto zástupcem byla Organizace pro pomoc uprchlíkům, Kovářská 4, Praha 9. Domnívám se, že uvedená organizace je zárukou, že má práva budou dostatečně ochráněna“.

Jak již bylo uvedeno, zákon připouští ustanovení zástupce již před podáním žaloby a ustanovení § 35 odst. 8, poslední věta s. ř. s. v případě podání takové žádosti o ustanovení zástupce staví lhůty k podání návrhu na zahájení řízení po dobu od podání takové žádosti do právní moci rozhodnutí o ní. Není proto žádného racionálního důvodu neumožňovat obdobný postup v případě, kdy cizinec podá včas žalobu, jež současně obsahuje i žádost o ustanovení zástupce s poukazem na to, že není schopen si žalobu napsat, která je předávána k poštovní přepravě až v poslední den zákonné lhůty, neobsahuje žádný

projednatelný žalobní bod ve smyslu ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a je krajskému soudu posléze fakticky doručena až po uplynutí zákonné lhůty k rozšíření žaloby. Žádný právní předpis totiž nezakazuje žalobci, aby podal žádost o ustanovení zástupce současně se žalobou, resp., která je součástí podané žaloby a žádný právní předpis také nezakazuje žalobci podat takovou žalobu, v níž je současně obsažena žádost o ustanovení zástupce, až poslední den lhůty k podání žaloby. Tím spíše by uvedené platilo v tomto případě, v němž je žalobce státním občanem Turecké republiky, tedy země, v níž nejsou dostatečně známy právní zásady, na nichž je založen český právní řád, který nezná český jazyk, a který si s ohledem na dobu přicestování do České republiky dne 3. 1. 2008 nemohl do započetí běhu lhůty k podání žaloby ani osvojit základní znalosti ohledně ustanovení § 71 odst. 1 písm. d), odst. 2 poslední věty s. ř. s. K tomu přistupuje i skutečnost, že lhůty k podání žaloby uvedené v ustanovení § 32 odst. 1 a 2 zákona o azylu v délce 15 dnů a 7 dnů jsou natolik krátké, že na žalobci nelze spravedlivě požadovat – bez porušení zásad práva na spravedlivý proces – znalosti českého právního řádu z hlediska správního soudnictví v azylových věcech. Právo na spravedlivý proces, které je jedním ze základních práv a jež má každý vůči státu, které garantuje nejen Listina základních práv a svobod (čl. 36 odst. 1, 2), ale též Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, proto vyžaduje vykládat meze práva na spravedlivý proces, uvedená v jednotlivých procesních řádech (např. náležitosti žaloby, lhůta pro její podání, procesní podmínky), v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Omezení lhůtou k podání žaloby pak nesmí zasahovat přístup otevřený jedinci takovým způsobem či do té míry, aby bylo právo zasaženo ve své podstatě (podobně viz i náleží Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2000, sp. zn. II. ÚS 491/98). Nabízejí-li se přitom dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch výkonu práva na spravedlivý proces a druhá proti němu, musí soud vždy zvolit výklad první. Jestliže primárním účelem soudní ochrany ve správním soudnictví je poskytování ochrany veřejným subjektivním právům, potom tato ochrana musí být skutečná a spravedlivá. Soudy jako nezávislé a nestranné státní orgány usilují o nalezení spravedlnosti rozhodováním v konkrétních věcech. Proto nemohou odmítnout zabývat se určitou věcí ze zcela formálních či spíše formalistických důvodů, ale pouze z takových příčin, které poskytování soudní ochrany skutečně vylučují. Jiný přístup by byl stěžejí ústavně-konformní a znamenal by odepření spravedlnosti (srov. interpretační závěry vyslovené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, které bylo uveřejněno pod č. 534/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Požádá-li proto žalobce v žalobě současně i o ustanovení zástupce, byť je tato žaloba předaná k poštovní přepravě až v poslední den lhůty k jejímu podání, je zachována nejen lhůta k včasnému podání takové žaloby (§ 40 odst. 4 s. ř. s.), ale současně je i podána žádost o ustanovení zástupce; po dobu od podání takové žádosti do právní moci rozhodnutí o ní proto neběží lhůta stanovená pro podání žaloby (§ 35 odst. 8 poslední věty s. ř. s.). V tomto směru včasné podání žaloby a žádosti o ustanovení zástupce musí sdílet stejný osud, jehož důsledkem je i to, že v tomto případě je možno postupovat podle ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. a rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo o další žalobní body ve lhůtě pro podání žaloby. Není proto v tomto případě rozhodující doba, kdy je žaloba skutečně doručena krajskému soudu, a přiměřenou lhůtou pro doplnění žaloby může být i lhůta stanovená případně též podle hodin (§ 40 odst. 1 s. ř. s.). Obdobný závěr ostatně vyslovil i Ústavní soud v nálezu ze dne 1. 4. 2003, sp.zn. II. ÚS 392/01. Není proto bez dalšího ústavně konformním výklad krajského soudu, který naznačuje, že pokud byla žaloba podána až v poslední den zákonem stanovené lhůty,

aniž obsahuje zatím jediný projednatelný žalobní bod, musí být odmítnuta. Odmítnutím žaloby by proto došlo k porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv).

Za důvodný považuje Nejvyšší správní soud i stížní bod, v němž je namítáno, že krajský soud při rozhodování o odmítnutí žaloby nepostupoval ani logicky, když na jedné straně stěžovateli ustanovil zástupce pro řízení přesto, že ten již neměl podle krajského soudu možnost žalobu doplnit, a na druhé straně žalobu odmítl právě pro nedoplnění žalobních bodů.

Podle ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s. předseda senátu usnesením vyzve podatele k opravě nebo odstranění vad podání a stanoví k tomu lhůtu. Nebude-li podání v této lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud řízení o takovém podání usnesením odmítne, nestanoví-li zákon jiný procesní důsledek. O tom musí být podatel ve výzvě poučen.

Z tohoto ustanovení vyplývá, že správní soud vede v případě vadného úkonu účastníky řízení, případně osoby zúčastněné na řízení k tomu, aby bylo s jejich úkony možné spojit zákonem předvídané důsledky. Nesplňuje-li vadný úkon formální nebo obsahové náležitosti, popřípadě je nesrozumitelný nebo neurčitý, vyzve předseda senátu podatele k opravě nebo k odstranění vad, spolu s poučením, jak je nutné opravu nebo doplnění provést, a stanoví k tomu lhůtu. Důsledky neodstranění vad se budou lišit podle toho, zda takový nedostatek zabraňuje dále pokračovat v řízení (v tom případě soud podání, kterým se zahajuje řízení usnesením odmítne podle ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s.), v ostatních případech pak soud nebude k úkonu přihlížet. O těchto následcích musí být podatel vždy ve výzvě poučen.

Je skuteností, že krajský soud vydal dne 31. 8. 2008 usnesení, kterým ustanovil stěžovateli zástupcem pro toto řízení Organizaci pro pomoc uprchlíkům a v jeho odůvodnění uvedl, že „je v zájmu žalobce, aby svého zástupce neprodleně vyhledal a poskytl mu informace a všechny písemnosti, týkající se této věci“. Krajský soud sice doručil toto usnesení zástupci dne 8. 2. 2008, ministerstvu dne 11. 2. 2008 a stěžovateli dne 12. 2. 2008, a aniž učinil jakékoliv kroky a úkony, např. výzvu k odstranění vad podání, bez dalšího vydal dne 22. 2. 2008 napadené usnesení, kterým žalobu odmítl. V kontextu výše uvedeného potom zcela uniká smysl ustanovení zástupce stěžovateli, byť na jeho žádost v žalobě, zvláště když krajský soud ani nevyzval tohoto zástupce k odstranění vad žaloby.

Napadené usnesení pak zcela postrádá jakoukoliv úvahu, z jakého důvodu nevyzval krajský soud stěžovatele, resp. jeho zástupce, k opravě nebo odstranění vad podání ve stanovené lhůtě s poučením o následcích nevyhovění (pokud krajský soud tuto výzvu při svém rozhodování prostě neopomněl). Krajský soud tedy postupoval v rozporu s ustanovením § 37 odst. 5 s. ř. s., když žalobu bez dalšího odmítl, aniž předtím vyzval stěžovatele, resp. jeho zástupce, k opravě nebo odstranění vad podání ve stanovené lhůtě, s poučením o následcích nevyhovění. Přitom zákon v ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s. tuto povinnost ukládá předsedovi senátu jako zákonnou podmínku pro pozdější vydání usnesení o odmítnutí žaloby.

Nejvyšší správní soud proto z uvedených důvodů zrušil napadené usnesení a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). O kasační stížnosti rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

V dalším řízení bude na krajském soudu, aby si s ohledem na výše vyslovené právní názory nejprve ujasnil, zda v žalobě absentuje jakýkoliv žalobní bod nebo zda obsahuje žalobní body, které je však možno upřesnit a řádně skutkově a právně vymezit ve lhůtě pro podání žaloby nebo zda je ještě možné v téže lhůtě vznést nové skutkové a právní výhrady ve vztahu k napadenému správnímu rozhodnutí. Krajský soud musí přitom vycházet z ustanovení § 35 odst. 8 poslední věty s. ř. s. o žádosti týkající se ustanovení zástupce a stavění lhůty pro podání žaloby po dobu od podání takové žádosti do právní moci rozhodnutí o ní. Dospěje-li k závěru, že ve lhůtě pro podání žaloby je možné vznést nové skutkové a právní výhrady a upřesnit dosavadní výhrady, případně že žaloba má i jiné vady, vyzve předseda senátu stěžovatele, resp. jeho zástupce, k jejich odstranění podle ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s. s poučením o následcích nevyhovění. Teprve po provedení naznačených úkonů může krajský soud rozhodnout případně o odmítnutí žaloby, ale musel by všechny své úvahy odůvodnit přezkoumatelným způsobem odpovídajícím zákonu nebo v opačném případě pokračovat v řízení až do vydání rozhodnutí ve věci samé.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. května 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu

