

ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky, JUDr. Jaroslava Hubáčka, JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobkyně: **O. S.**, zastoupená Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Václavské nám. 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 5. 2009, č. j. 63 Az 27/2008 – 24,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 5. 2009, č. j. 63 Az 27/2008 – 24 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 12. 5. 2009, č. j. 63 Az 27/2008 – 24, odmítl žalobu podanou žalobkyní (dále jen „stěžovatelka“) proti rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 20. 3. 2008, č. j. OAM-214/VL-07-08-2008, kterým byla žádost stěžovatelky o udělení mezinárodní ochrany zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle ust. § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“). V odůvodnění usnesení krajský soud uvedl, že žaloba musí mimo jiné obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). Žaloba sepsaná stěžovatelkou však byla v podstatě blanketní, a proto ji nelze projednat. Soud ve správním soudnictví se nezabývá zákonností napadeného rozhodnutí obecně, ze všech možných úhlů pohledu, nýbrž je vázán (s výjimkou případu přezkumu z úřední povinnosti) rozsahem a důvody vymezenými v žalobě. Pokud stěžovatelka nijak nekonkretizovala své námitky, je to jako kdyby správní rozhodnutí vůbec nenapadla. Možnost doplňovat žalobní body je vázána na běh lhůty pro podání žaloby a podle ust. § 71 odst. 2 s. ř. s. lze rozšířit žalobu o další žalobní body právě jen v této lhůtě. Podle ust. § 32 odst. 2 zákona o azylu lze žalobu proti rozhodnutí ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany podat ve lhůtě 7 dnů ode dne doručení rozhodnutí. Rozhodnutí ministerstva bylo stěžovatelce doručeno dne 31. 3. 2008. Podala-li stěžovatelka žalobu k poštovní přepravě dne 4. 4. 2008, zákonnou lhůtu dodržela, ale její blanketní

žaloba byla neprojednatelná. To bylo možno napravit za podmínky, že by stěžovatelka ve lhůtě pro podání žaloby doplnila alespoň jeden žalobní bod. To se však nestalo. Ač byla stěžovatelka v jejím mateřském jazyce vyzvána soudem k odstranění vad žaloby usnesením ze dne 13. 6. 2008 č. j. 63 Az 27/2008 - 12, které převzala dne 20. 7. 2008, na výzvu nereagovala. Práva na soudní ochranu je nezbytné domáhat se stanoveným způsobem. Krajský soud proto dospěl k závěru, že nejsou splněny podmínky řízení, přičemž se jedná o již neodstranitelný nedostatek, neboť odstraňovat vady žaloby není již možné s ohledem na lhůtu uvedenou v ust. § 72 odst. 1 s. ř. s.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., v níž namítá, že krajský soud při posuzování věci porušil ust. § 35 odst. 8 s. ř. s., podle něhož je možno navrhopateli, u něhož jsou předpoklady k osvobození od soudních poplatků, a zejména je-li to nezbytné k ochraně jeho práv, na návrh ustanovit usnesením právního zástupce. Dále bylo porušeno ust. § 30 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., z něhož vyplývá, že vyžaduje-li to ochrana zájmů účastníka řízení, ustanoví mu předseda senátu zástupce z řad advokátů. Stěžovatelka se domnívá, že na ni lze pohlížet jako na osobu splňující předpoklady pro osvobození od soudních poplatků a bylo by tedy možné jí k účelnému hájení jejích práv a oprávněných zájmů ustanovit právního zástupce. Přesto, že ze zákona lze nabýt dojmu, že k takovému úkonu soudu lze přistoupit pouze na žádost účastníka řízení, je možno dojít k názoru, že k tomu, aby bylo možno naplnit zákonné předpoklady správního soudnictví, bylo v jejím případě nezbytné ustanovit jí právního zástupce, i bez její výslovné žádosti. Výše uvedeným postupem krajského soudu byla porušena zákonnost jeho rozhodnutí. Předpoklady pro ustanovení zástupce jsou mimo jiné dány právě tím, že z jejího podání, ale i z celého předchozího řízení, evidentně vyplývá, že se není sama schopna náležitě hájit. Stěžovatelka podala žalobu v postavení žadatelky o azyl, tedy jako osoba v tísní, téměř neznalá českého jazyka, natož českého právního řádu. V průběhu řízení navíc prokázala zásadní nedostatek právních znalostí a krajský soud mohl očekávat, že bude mít problémy také s pochopením jeho výzvy k odstranění vad podání. Právní zástupce stěžovatelky si je vědom skutečnosti, že na ustanovení zástupce v správním soudnictví neexistuje právní nárok, nýbrž záleží na odpovědném uvážení soudu. Na druhou stranu je však zcela evidentní, že soud má dbát, aby v řízení byla chráněna práva účastníků. Odmítnutí žaloby za situace, kdy bylo zcela zřejmé, že stěžovatelka není s to bránit svá práva a zájmy, lze považovat za porušení zásady práva na spravedlivý soudní proces vyplývající z čl. 36 Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina“). Rozhodnutí soudu nesmí být svévolné, nýbrž musí být zdůvodněné, zejména odmítá-li se právo na soudní přezkum. Za takový důvod nelze považovat pouze včasné nedoložení podkladů podle výzvy, zejména v souvislosti s evidentní neschopností stěžovatelky hájit svá zákonná práva. Napadené usnesení tak bylo minimálně předčasné, nekorelující se specifickým postavením stěžovatelky a ve svém důsledku jí znemožnilo hájit svá práva. Proto stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc mu vrátil zpět k dalšímu řízení.

Ministerstvo sdělilo, že se nebude ke kasační stížnosti vyjadřovat, neboť směřuje do procesního postupu soudu. Dále poukázalo na to, že kasační stížnost je absolutně blanketní, je uvedeno, že bude doplněna do 20 dnů, což se nestalo, neboť byla doplněna až

4. 8. 2009. Ze žádného ustanovení s. ř. s. nevyplývá, že by si účastník řízení mohl samovolně prodlužovat zákonné lhůty pro podání kasační stížnosti nebo je pozastavovat banketními podáními. Na tuto skutečnost již ministerstvo u zmíněného právního zástupce Nejvyšší správní soud opakovaně upozorňovalo. Vzhledem k uvedenému ministerstvo navrhl kasační stížnost odmítnout pro její opožděnost.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda byla kasační stížnost podaná v zákonné lhůtě. Z obsahu soudního spisu vyplynulo, že dne 19. 6. 2009 stěžovatelka podala blanketní kasační stížnost a krajský soud ji usnesením ze dne 29. 6. 2009, č. j. 63Az 27/2008 - 34 vyzval, aby ve lhůtě jednoho měsíce uvedla, v jakém rozsahu rozhodnutí napadá a dále konkrétní důvody kasační stížnosti. Toto usnesení bylo právnímu zástupci stěžovatelky doručeno dne 7. 7. 2009. Stěžovatelka doplnila kasační stížnost dne 4. 8. 2009, tedy ve lhůtě stanovené krajským soudem. Kasační stížnost je vzhledem k výše uvedenému podána v souladu se zákonem.

Nejvyšší správní soud, po konstatování přípustnosti kasační stížnosti, se ve smyslu ustanovení § 104a s. ř. s. dále zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelky. Pokud by totiž tomu tak nebylo, musela by být podle citovaného ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná.

Zákonný pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, představuje typický neurčitý právní pojem. Do s. ř. s. byl zaveden novelou č. 350/2005 Sb. s účinností ke dni 13. 10. 2005. Nejvyšší správní soud tento neurčitý pojem vyložil v rozhodnutí 1 Azs 13/2006 ze dne 26. 4. 2006: Přesahem vlastních zájmů stěžovatele, který ve věcech azylu jediné vede k meritornímu projednání kasační stížnosti, je jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je, kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce, pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek. To prakticky znamená, že přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešení právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v tomto řízení je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů. O přijatelnou kasační stížnost se tak prakticky může jednat v případě, že kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu nebo které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně. Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost bude dále přijatelná pro potřebu učinit tzv. judikatorní odklon. To znamená, že Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je na místě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně. Další případ přijatelnosti kasační stížnosti je dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele. O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat také tehdy, pokud krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu a následné aplikaci, což mělo za následek nezákonnost celého rozhodnutí.

Vzhledem k tomu, že krajský soud napadeným usnesením žalobu odmítl, přicházejí v úvahu pouze kasační důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. tvrzená nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu, přičemž pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále podle písm. c) citovaného ustanovení, spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb.NSS, dostupný na www.nssoud.cz). Podle ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít z následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadané rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Vzhledem k tomu, že důvodem přijatelnosti kasační stížnosti k meritornímu projednání je i zásadní vada řízení před krajským soudem, pokud měla za následek nezákonné odmítnutí žaloby, je Nejvyšší správní soud povinen k ní přihlédnout z úřední povinnosti, i když ji stěžovatelka nenamítala.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené rozhodnutí v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám shledal zásadní vadu v řízení před krajským soudem, uvedenou v odstavci 3, k níž musel přihlédnout z úřední povinnosti. Existence takovéto vady je zároveň důvodem přijatelnosti kasační stížnosti, neboť zakládá pochybení ve výkladu a použití procesního práva ovlivňující zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí o odmítnutí žaloby.

V dané věci podala stěžovatelka žalobu, v níž uvedla: “ Dne 31. 3. 2008 mi bylo doručeno rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany. Žádám soud aby tuto rozhodnutí zrušil myslím si, že splňuji podmínky pro oddělení azylu. Chci pracovat a žít se svým přítelem, dále se budeme vzít.“ Žaloba byla podepsána stěžovatelkou a datována. Krajský soud ji poté usnesením dne 13. 6. 2008, č. j. 63Az 27/2008 – 12 vyzval, aby ve lhůtě 3 dnů od doručení tohoto usnesení doplnila žalobní body, uvedla konkrétní důkazy a učinila návrh výroku rozsudku.

Podle čl. 37 odst. 2 Listiny má každý má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení.

Podle ust. § 36 odst. 1 s. ř. s. mají účastníci v řízení rovné postavení. Soud je povinen poskytnout jim stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu.

Podle ust. § 37 odst. 5 s. ř. s. předseda senátu usnesením vyzve podatele k opravě nebo k 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.

V návaznosti na citovaná ustanovení odkazuje Nejvyšší správní soud na svou judikaturu týkající se formulace žalobního bodu a jeho následné konkretizace, zejména na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58, publikovaný pod č. 835/2006 Sb. NSS a dostupný na www.nssoud.cz. V tomto rozsudku byl vysloven právní názor, že „líčení skutkových okolností nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem.“ Poukázal však dále na závěry Ústavního soudu vyslovené v nálezu ze dne 13. 1. 2000 sp. zn. III. ÚS 236/99 zveřejněném pod č. 5 ve svazku č. 17 Sb. ÚS, str. 35, podle něhož přístup, jenž by konkrétní právní argumentaci obsahovou, neobsahující však odkaz na přesně označené ustanovení právního předpisu, považoval k naplnění zásady dispoziční v řízení o přezkoumání zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy za nedostatečnou, nutno považovat za přepjatý formalismus, v důsledku čehož je dotčeno základní právo plynoucí ze ustanovení čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. Dále v rozsudku ze dne 2. 8. 2007, č. j. 2 Azs 54/2007 – 42, dostupný na www.nssoud.cz, vyslovil Nejvyšší správní soud právní názor, podle kterého „za žalobní bod, u něhož je třeba se pokusit 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.“ Rovněž v rozsudku ze dne 4. 2. 2009, č. j. 2 Azs 69/2008 - 148, dostupný na www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud uvedl, že „Pokud jde o nezbytnost výzvy k doplnění žalobního bodu, tak Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích opakovaně uvedl, že v případech, kdy žaloba neobsahuje žádný žalobní bod, a zároveň již není objektivně možné, že by žalobce žalobní bod ve lhůtě pro podání žaloby doplnil, neexistuje zákonná povinnost soudu 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 (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 – 40, publikovaný pod č. 113/2004 Sb. NSS). Jestliže ale žaloba obsahuje alespoň v hrubých rysech vymezený žalobní bod, není na místě ji odmítat, nýbrž je třeba žalobce podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzvat k doplnění žalobního bodu, tak aby mohl být soudem přezkoumán (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 9. 2004, č. j. 2 Azs 105/2004 - 35, nebo ze dne 28. 6. 2007, č. j. 2 Azs 158/2006 - 85, oba dostupné na www.nssoud.cz).“

Výše uvedené judikatorní závěry je nutné vztáhnout i na postup krajského soudu v případě stěžovatelky. Pro hodnocení, zda jím zvolený postup vykazoval zásadní vadu, způsobující nezákonnost jeho rozhodnutí, je nezbytné přezkoumat správnost posouzení obsahu žaloby krajským soudem, a to zda byla blanketní a bylo na místě stěžovatelku vyzvat k jejímu doplnění v zákonné lhůtě pro podání žaloby, která doposud neuplynula. Zvolený postup krajského soudu by byl správný v případě, že by se skutečně jednalo o podání, z něž by nebylo možno ani v nejhrubších rysech dovodit alespoň jeden žalobní bod a tento nedostatek by byl již neodstranitelný. Žalobu by pak za těchto okolností nebylo možno věcně projednat, což je důvodem pro její odmítnutí podle ust. § 37 odst. 5 s. ř. s. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je však posouzení žaloby tak, jak jej provedl krajský soud, nesprávné. Z jejího obsahu je zřejmé, že je v ní uveden jak žalobní

bod, tak čeho se stěžovatelka domáhá, byť žaloba vykazuje jazykové a stylistické nepřesnosti, což je však s ohledem na její postavení žadatelky o udělení mezinárodní ochrany zcela pochopitelné. Jako konkrétní důvod, pro nějž se domnívá, že splňuje podmínky pro udělení azylu, uvedla, že chce v České republice pracovat, žít s přítelem a vdát se. Krajský soud tedy pochybil, když dospěl k závěru, že žaloba je blanketní. Tímto jeho postupem pak bylo nezákonným způsobem omezeno právo stěžovatelky na přístup k soudní ochraně a právo na spravedlivý proces, když se krajský soud odmítl meritorně zabývat její žalobou z důvodu, že nedoplnila alespoň jeden žalobní bod ve lhůtě krajským soudem stanovené.

V souvislosti s otázkou konkretizace žalobního bodu nelze bez dalšího souhlasit ani s další úvahou krajského soudu, že pokud stěžovatelka nijak nekonkretizuje své námitky, je to jako by správní rozhodnutí vůbec nenapadla. To by platilo za předpokladu, kdyby jí ke konkretizaci uvedeného žalobního bodu byla soudem stanovena přiměřená lhůta, v níž by však stěžovatelka nereagovala. Krajský soud však stěžovatelku nevyzval ke konkretizaci žalobního bodu, nýbrž k doplnění alespoň jednoho žalobního bodu. Úvaha krajského soudu ohledně konkretizace žalobního bodu tak vzhledem k postupu, jaký zvolil, není případná. Nejvyšší správní soud již dříve zdůraznil specifické postavení žadatelů o mezinárodní ochranu, zejména pro jejich neznalost právního řádu země či jazyka, v níž o ochranu žádají (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2009, č. j. 7 Azs 21/2009 – 60, dostupný na www.nssoud.cz). Lhůta stanovená soudem ke konkretizaci žalobního bodu by tak měla být přiměřená k výše zmíněnému specifickému postavení žadatelů o udělení mezinárodní ochrany. Je-li smyslem a účelem lhůty umožnit žalobci konkretizovat své podání a uplatnit tak své právo na soudní ochranu, lze-li navíc očekávat, že žalobce bude např. nucen vyhledat právní pomoc či osobu, která jí umožní napsat konkretizaci žalobního bodu v českém jazyce, je nutné, aby délka stanovené lhůty nepředstavovala faktické znemožnění přístupu k soudnímu přezkumu napadeného rozhodnutí. Lhůtu pro konkretizaci žalobního bodu pak nelze ztotožňovat se lhůtou pro podání žaloby.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval v kasační stížnosti namítanou povinností krajského soudu ustanovit stěžovatelce právního zástupce i bez návrhu, neboť se jedná o námitku, která spadá pod důvody vymezené v ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Stěžovatelka tuto námitku vyslovila v souvislosti s odmítnutím její žaloby a uvedla, že vzhledem ke svému postavení žadatele o azyl a svému vystupování vůči soudu jí měl být i bez návrhu ustanoven právní zástupce.

Podle ust. § 35 odst. 8 s. ř. s. 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; hotové výdaje zástupce a odměnu za zastupování platí v takovém případě stát. Z uvedeného ustanovení tak jednoznačně vyplývá, že jednou z podmínek pro ustanovení advokáta zástupcem je návrh účastníka řízení. Otázkou povinnosti soudu ve správním soudnictví poučit účastníka řízení o možnosti požádat o ustanovení právního zástupce se vyčerpávajícím způsobem zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v již citovaném rozsudku ze dne 20. 12. 2005 č. j. 2 Azs 92/2005 – 58, kdy zdůraznil, že „*skutečnost, že u stěžovatele se jedná o*

žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve věci žádosti o udělení azylu, zde není rozhodná. Soudní řád správní má ohledně náležitostí žaloby v zásadě jednotný procesní režim pro všechny žaloby proti rozhodnutím správních orgánů, bez ohledu na to, zda se jedná o věci azylové nebo například finanční či stavební, přičemž náležitosti žaloby podle § 71 s. ř. s. jsou formulovány tak, že její sepsání zpravidla vyžaduje jistých odborných znalostí v oboru práva, neboť žalobce je (jak bylo výše podrobně popsáno) povinen v ní uvést žalobní body, v nichž v jejich vzájemné souvztažnosti konkrétně popíše skutkové a právní důvody, pro které považuje jeho žalobou napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Zákonnodárce – oproti původnímu znění vládního návrhu soudního řádu správního nakonec záměrně nestanovil pro řízení před krajským soudem ve věcech správního soudnictví povinnost zastoupení žalobce advokátem, neboť se přiklonil k názoru, že není vhodné žalobce k tomuto zastoupení nutit proti jejich vůli a zvyšovat tak jejich finanční náklady v souvislosti se soudním řízením, nýbrž postačí jim (stejně jako je tomu před soudy I. a II. instance v občanském soudním řízení a v řízení trestním ve věcech méně závažných trestných činů) dát toliko možnost nechat se zastupovat profesionálem v oboru práva. (...) Znamená to tedy, že je na žalobci, zda žalobu sepiše a podá sám, anebo zda si k tomu zvolí zástupce, zejména pak z řad advokátů. Rizikem první z uvedených možností je v případě, že žalobce není odborníkem v oboru práva, samozřejmě to, že žaloba nebude sepsána dostatečně odborným způsobem a že tedy například nebude splňovat náležitosti stanovené zákonem a bude nutno ji doplnit a opravit. Postup soudu v případě, že žalobu neobsahující předepsané náležitosti podal někdo, kdo není zastoupen advokátem nebo jinou odborně způsobilou osobou, musí respektovat ústavní kautely vyplývající z 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 od počátku řízení.“) a konkretizované na úrovni jednoduchého práva zejména v ustanovení § 36 odst. 1 s. ř. s., podle něhož účastníci mají v řízení rovné postavení a soud je povinen poskytnout jim stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu. Ve světle tohoto ustanovení nutno mít za to, že povinnost soudu poučit účastníka o možnosti zastoupení advokátem má v řízení podle s. ř. s. daleko méně striktní režim než např. v řízení trestním, pro něž je v ustanovení § 2 odst. 13 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, stanoveno, že ten, proti němuž se trestní řízení vede, musí být v každém období řízení poučen o právech umožňujících mu plné uplatnění obhajoby a o tom, že si též může zvolit obhájce; úprava v s. ř. s. typově odpovídá spíše poučovací povinnosti soudu v občanském soudním řízení (viz generální klausele v § 5 o. s. ř., jež je jistou obdobou § 36 odst. 1 s. ř. s., viz též další ustanovení o. s. ř., zejm. § 30). Nutno tedy mít za to, že soud ve správním soudnictví v řízení před krajským soudem je povinen poučit účastníka o možnosti zvolit si zástupce za v zásadě obdobných základních podmínek, za jakých by tak byl povinen učinit soud v řízení občanskoprávním. I na řízení před krajským soudem ve správním soudnictví je tedy použitelná zásada, že účastník musí být poučen o možnosti zvolit si zástupce tehdy, má-li soud konkrétní důvody domnívat se, že tento není schopen činit podání po věcné i právní stránce správná a odpovídající dané věci a i jinak se v soudním sporu orientovat a postupovat adekvátním způsobem (srov. k tomu nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 11. 2002, sp. zn. IV. ÚS 707/2000, zveřejněný pod č. 137 ve svazku č. 28 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, str. 195). Ve věci stěžovatele však krajský soud žádné konkrétní důvody k domněnce, že je stěžovatele potřeba poučit o jeho právu na zastoupení v řízení před soudem, neměl. Stěžovatel podal konsekventně a zcela srozumitelně a ve vztahu k dané věci odpovídajícím způsobem formulovanou žalobu, byť s chybějícími podstatnými

náležitostmi. Z napadeného rozhodnutí a z obsahu správního spisu pak bylo patrné, že stěžovatel pochází ze země náležející k evropské kontinentální právní kultuře, v níž je v řízení před soudy institut práva na zastoupení zástupcem (zejména advokátem) všeobecně uznávaný, ve všech k této právní kultuře náležejících právních řádech alespoň v základních rysech právem upravený a i mezi lidmi bez právních znalostí alespoň v hrubých obrysech všeobecně známý. Stěžovatel řadu let před podáním žádosti žil, byť s přerušeními, v České republice (mimo jiné již jednou podal žádost o azyl) a jeho nejbližšími rodinnými příslušníky, se kterými žil ve společné domácnosti nebo se s nimi běžně stýkal, byli čeští státní občané. Stěžovatel navíc dobře ovládal český jazyk, což plyne zejména z toho, že na jeho vlastní žádost s ním byl pohovor o jeho žádosti o azyl veden v češtině. Ze všeho výše uvedeného mohl tedy krajský soud právem usuzovat, že stěžovateli musí s pravděpodobností bránící s jistotou být přinejmenším v základních rysech známa možnost nechat se v řízení před soudem zastupovat advokátem.“ (viz také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2005, č. j. 2 Azs 292/2004 – 32 a ze dne 30. 1. 2008, č. j. 6 Ads 10/2007 – 56, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2009, č. j. 7 Azs 51/2009 – 49, dostupné na www.nssoud.cz).

Je tedy věci úvahy správního soudu, aby posoudil podání zejména z hlediska, jak je jazykového formulováno, a dále konkrétní skutečnosti, týkající se osoby účastníka řízení (např. jeho národnost, státní občanství, vzdělání, obecná schopnost úřední komunikace, obeznámenost se situací v České republice a s jejím společenským a právním systémem či určité specifické okolnosti jako např. to, že účastník řízení trpí dysgrafií), a také obsah a způsob jeho reakce, např. na výzvu soudu k odstranění nedostatků podání. Na základě posouzení všech relevantních skutečností může dospět k závěru, že je třeba poučit účastníka řízení o možnosti požádat o ustanovení právního zástupce, aby neutrpěl v řízení újmu. Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že z pouhé nečinnosti účastníka vůči soudu nelze ještě bez dalšího dovozovat neporozumění obsahu výzvy a neschopnost na ni adekvátně reagovat (viz blíže výše citovaný rozsudek č. j. 2 Azs 292/2004 – 32). V případě stěžovatelky má Nejvyšší správní soud za to, že podle obsahu žaloby žádná konkrétní okolnost nenasvědčovala tomu, že by nebyla schopna činit věcně srozumitelná podání se základním obsahem včetně mimo jiné i vyslovení požadavku, aby jí byl pro řízení ustanoven zástupce. Stěžovatelka již v minulosti v České republice studovala, opětovně zde pobývá od roku 2005 a konstantně od počátku správního řízení uvádí, že chce v České republice žít a vdát se. Lze tedy u ní předpokládat alespoň základní povědomí o možnosti požádat o právní pomoc a základní orientaci v českém jazyce. V žalobě dokázala srozumitelně a stručně formulovat, z jakých důvodů se domnívá, že podmínky pro udělení mezinárodní ochrany splňuje, a je zřejmé, že je schopna činit srozumitelná, byť gramaticky nikoli bezvadná, podání v češtině. Krajský soud tak v době nepochybil, pokud stěžovatelku nepoučil o právu požádat o bezplatného právního zástupce a ani jí ho neustanovil. Tento právní závěr však nevylučuje, že v dalším řízení nemohou vyjít najevo další okolnosti, z nichž vyplýne nezbytnost poučit stěžovatelku o možnosti ustanovení právního zástupce.

Vzhledem k výše uvedeným důvodům Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

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

V Brně dne 23. října 2009

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu