

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Tomáše Kocourka a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **A. Y.**, zastoupený JUDr. Denisem Mitrovičem, advokátem se sídlem Mírové nám. 274, Týniště nad Orlicí, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 9. 2023, č. j. OAM-787/ZA-ZA12-ZA19-2023, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 10. 2023, č. j. 31 Az 7/2023-15,

t a k t o :

Věc se postupuje rozšířenému senátu.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce brojí proti rozhodnutí, kterým mu žalovaný neudělil mezinárodní ochranu. Žalobu podal ke Krajskému soudu v Hradci Králové. Ten však věc postoupil Krajskému soudu v Brně jako soudu místně příslušnému, protože v den vydání rozhodnutí žalovaného byl žalobce hlášen k pobytu v obvodu Krajského soudu v Brně.

[2] Proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, neboť podle něho je k řízení o jeho žalobě příslušný soud, v jehož obvodu měl žalobce hlášeno bydliště v době vydání napadeného rozhodnutí, tedy v obvodu Krajského soudu v Hradci Králové, a k řízení o žalobě je tak příslušný tento soud.

[3] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry v napadeném usnesení. Krajský soud v Hradci Králové z evidenční karty stěžovatele v azylové evidenci zjistil, že v den vydání napadeného rozhodnutí bylo místem hlášeného pobytu stěžovatele P. s. Z. u B. Nic na tom nezměnila ani skutečnost, že v evidenční kartě stěžovatele byla ve stejné době v rubrice „Propustky“ evidována i adresa B. p. S. A. X v souvislosti s krátkodobým opuštěním azylového zařízení. Žalovaný doplňuje, že i tato adresa navíc spadá do místní příslušnosti Krajského soudu v Brně. Stěžovatel je sice od 25. 10. 2023 hlášen na adrese v obvodu Krajského soudu v Hradci Králové (v Rychnově nad Kněžnou), nicméně tam byl přihlášen až po vydání napadeného rozhodnutí. Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

II. Důvod postoupení věci rozšířenému senátu

[4] Klíčovou otázkou v této věci je, zda lze institut nepřijatelnosti dle § 104a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.), aplikovat i na rozhodnutí o postoupení věci místně příslušnému soudu, jež je procesním rozhodnutím krajského soudu, tedy takovým, kterým se řízení o žalobě ve věcech vymezených v § 31 odst. 2 s. ř. s. nekončí.

[5] Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. ve znění od 1. 9. 2006 do 31. 3. 2021 ve věcech mezinárodní ochrany odmítl NSS kasační stížnost pro nepřijatelnost, pokud kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahovala vlastní zájmy stěžovatele.

[6] Rozšířený senát v usnesení ze dne 21. 1. 2015, č. j. 9 Azs 66/2014-69, č. 3181/2015 Sb. NSS, dospěl k závěru, že NSS může odmítnout pro nepřijatelnost pouze kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, kterým se končí řízení o žalobě proti rozhodnutí ministerstva vnitra ve věcech mezinárodní ochrany ve smyslu § 2 odst. 15 zákona o azylu (ve znění od 1. 3. 2013 do 17. 12. 2015).

[7] Nicméně novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 77/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1. 4. 2021 došlo k rozšíření institutu nepřijatelnosti. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. v současném znění, *ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, odmítne NSS kasační stížnost pro nepřijatelnost, pokud kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele.*

[8] První senát NSS v rozsudku ze dne 10. 6. 2021, č. j. 1 As 124/2021-28, dospěl k závěru, že NSS může odmítnout pro nepřijatelnost podle § 104a odst. 1 s. ř. s. ve znění zákona č. 77/2021 Sb., pouze kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, jímž se končí řízení o žalobě ve věcech vymezených v § 31 odst. 2 s. ř. s.; ostatní, procesní rozhodnutí je tedy třeba vždy posoudit meritorně. Předkládající senát dospěl k odlišnému právnímu názoru v této otázce, a proto podle § 17 odst. 1 s. ř. s. věc postupuje k rozhodnutí rozšířenému senátu.

II. A) Shrnutí závěrů rozsudku č. j. 1 As 124/2021-28

[9] První senát ve věci sp. zn. 1 As 124/2021 přezkoumával usnesení Městského soudu v Praze, který zamítl žádost o ustanovení zástupce z řad advokátů v řízení o žalobě proti rozhodnutí o nepřiznání dávky státní sociální podpory příspěvku na bydlení. Zvažoval tedy použití § 104a odst. 1 s. ř. s. i na procesní rozhodnutí. První senát nejprve shrnul závěry usnesení č. j. 9 Azs 66/2014-69, ve kterém rozšířený senát odmítl široký výklad pojmu „*věc mezinárodní ochrany*“. Rozšířený senát vycházel ze systematického, historického a teleologického výkladu, přičemž poukázal i na obsah § 31 odst. 2 s. ř. s., který vymezuje věci, o kterých rozhoduje před krajským soudem samosoudce.

[10] Rozšířený senát zdůraznil, že v procesních rozhodnutích, jimiž se řízení nekončí, nejsou řešeny otázky, na které lze dost dobře vztáhnout kritérium přijatelnosti, tedy přesah vlastních zájmů stěžovatele. V procesních rozhodnutích jsou posuzovány zpravidla skutkové otázky individuální věci relevantní pro rozhodnutí o ustanovení zástupce (majetnost žalobce, potřeba zastoupení), a aplikace institutu nepřijatelnosti je tak

pokračování

nevhodná. Pokud by zákonodárce zamýšlel vztáhnout nepřijatelnost i na tato rozhodnutí, musel by svůj záměr výslovně vyjádřit. Pokud tak neučinil, je třeba výjimky omezující standard soudní ochrany a přístup k soudu interpretovat restriktivně.

[11] První senát zvažoval, zda se tyto závěry rozšířeného senátu dají uplatnit i na současné znění § 104a odst. 1 s. ř. s. Dospěl k závěru, že ano. I když se může jevit nové znění jako odlišné od předchozí úpravy, většina nosných důvodů v usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 Azs 66/2014-69 je přenositelná i na znění současné.

[12] Podle prvního senátu je třeba pojem „*věci, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce*“ chápat jako legislativní zkratku odkazující na typově jednodušší věci, jejichž rozhodování svěřil zákonodárce do rukou specializovaných samosoudců namísto tříčlenných senátů. Kritérium nepřijatelnosti tedy nedopadá na veškerá rozhodnutí vydaná samosoudcem, ale pouze na taková rozhodnutí, jimiž se končí řízení v taxativně vyjmenovaných typových věcech.

[13] Opačný výklad by vedl k poněkud absurdnímu závěru, protože procesní rozhodnutí samosoudce by podléhalo institutu nepřijatelnosti, avšak stejná rozhodnutí ve věcech rozhodovaných senáty by spadala pod standardní meritorní přezkum. Takový výklad by zakládal neospravedlnitelnou nerovnost, protože svým charakterem obdobná rozhodnutí by podléhala dvojímu režimu pouze v návaznosti na obsazení soudu. Procesní rozhodnutí v senátních věcech přitom nejsou ze své podstaty složitější než ve věcech rozhodovaných samosoudcem. I když jazykový výklad vybízí k interpretaci § 104a odst. 1 s. ř. s. takovým způsobem, že kritérium nepřijatelnosti se uplatní proti jakémukoli rozhodnutí vydanému samosoudcem, výjimky omezující standard soudní ochrany a přístup k soudu je třeba interpretovat restriktivně. V případě nejednoznačnosti právní úpravy tedy nelze přijmout ten výklad, který by byl pro stěžovatele v řízení o kasační stížnosti méně příznivý a rozšiřoval by dopad institutu nepřijatelnosti i na jiná rozhodnutí než ta, jimiž se řízení končí.

[14] Dalším důvodem, proč nechápat § 104a odst. 1 s. ř. s. jinak než rozšířený senát ve věci sp. zn. 9 Azs 66/2014, je skutečnost, že novelou nedošlo ke změně kritéria použití nepřijatelnosti, ale pouze k jeho rozšíření na další agendy. Z důvodu legislativní přehlednosti byl však výčet vyjádřen nikoli výslovně, ale odkazem na vymezení těchto agend pro rozhodování samosoudce před krajským soudem. Není tedy nutné kvůli rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti s rizikem účelových zásahů či vytvoření zbytečných disproporcí izolovaně měnit obsah § 104a odst. 1 s. ř. s.

[15] Stěžejním argumentem proti odlišnému výkladu je také skutečnost, že takový postup by se dostal do střetu s právem na soudní ochranu podle § 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (Listina). V případě konečného rozhodnutí se již krajský soud zabýval věcí samou a účastníku řízení soudní ochranu poskytl, ale u procesních rozhodnutí je dotčena samotná podstata práva na přístup k soudu. Pokud by NSS přezkoumával tato rozhodnutí pouze v případě existence některého z důvodů přijatelnosti, mohl by takový postup vést v konečném důsledku k situaci, že účastník řízení se soudní ochrany nedomůže a soud jeho věc neprojedná. Mohlo by tedy dojít k odepření spravedlnosti. Kritérium nepřijatelnosti není také pro přezkum procesních rozhodnutí příliš vhodné. V těchto rozhodnutích se totiž většinou jedná o posouzení nikoli právních, ale skutkových otázek, které jsou u každého

žalobce specifické. Smyslem institutu nepřijatelnosti je přitom odlehčit NSS od posuzování zpravidla právních otázek, na které již dal v minulosti jednoznačnou odpověď.

II. B) Odlišný názor předkládajícího senátu

[16] Podle předkládajícího senátu novela zákonem č. 77/2021 Sb. přinesla změnu institutu nepřijatelnosti, a posouzení nepřijatelnosti je tedy nutné vztáhnout i na rozhodnutí, kterými se řízení před krajským soudem nekončí, tedy na tzv. procesní rozhodnutí.

[17] Již z jazykového výkladu vyplývá, že institut nepřijatelnosti se uplatní i na procesní rozhodnutí, neboť i ta splňují kritérium, že se jedná o věc, v níž před krajským soudem rozhodoval samosoudce. Ustanovení § 104a odst. 1 s. ř. s. v současném znění není navázáno na specifický typ projednávané věci, ale pouze na obsazení soudu, který ve věci rozhodoval. Právě tato formulace je jasným vyjádřením záměru zákonodárce rozšířit institut nepřijatelnosti na všechna samosoudcovská rozhodnutí v řízení před krajským soudem, přesně jak to první senát zmiňuje odkazem na odůvodnění rozšířeného senátu v závěru bodu 12 rozsudku č. j. 1 As 124/2021-28. Obsazení soudu se při vydání procesních rozhodnutí samosoudcem ve věcech zmíněných v § 31 odst. 2 s. ř. s. nikterak neliší od rozhodnutí, kterými se řízení končí. Naproti tomu lze argumentovat ve smyslu usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 As 66/2014-69 tak, že procesní rozhodnutí v řízení ve věci mezinárodní ochrany není přímo rozhodnutím ve věci mezinárodní ochrany, ale ve věci např. žádosti o ustanovení zástupce či osvobození od soudního poplatku.

[18] První senát argumentuje v bodě 19 rozsudku č. j. 1 As 124/2021-28 nevhodností aplikace institutu nepřijatelnosti na procesní rozhodnutí. Stejně argumentoval i rozšířený senát v usnesení č. j. 9 As 66/2014-69, bod 22, nicméně učinil tak v souvislosti s jinou právní úpravou. Rozšířený senát měl v předchozím znění § 104a odst. 1 s. ř. s. na výběr mezi širokým a úzkým chápáním nepřijatelnosti, a proto bylo možné argumentovat i vhodností výběru. Zákonodárce výslovně zmínil, že se jedná o kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany, tudíž myslitelný byl jak výklad spojující kasační stížnost s konečným věcným posouzením, nebo také s tím, že rozhodnutí bylo vydáno v řízení, které k takovému věcnému posouzení cílilo. Rozšířený senát vykládal pojem věc mezinárodní ochrany a navázal ho na definici v zákoně o azylu. Právě kvůli tomuto východisku určujícím pro rozhodnutí rozšířeného senátu nelze jeho právní názor přenášet na nynější úpravu. Zákonodárce však nyní nespojil institut přijatelnosti s věcnou povahou sporu. Nelze ani hovořit o tom, že by tak učinil implicitním napojením na § 31 odst. 2 s. ř. s., který obsahuje výčet agend, ve kterých rozhodují specializovaní samosoudci. O takovou zkratku by se mohlo jednat použitím odkazu na § 31 odst. 2 s. ř. s., nikoli však užitím všeobecného slovního spojení „věci, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce“.

[19] Zákonodárce navíc ani nepoužil spojení „věci, o nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce“, které by naznačilo úmysl institut nepřijatelnosti aplikovat restriktivně právě jen na konečná rozhodnutí. Stejně jako v § 31 odst. 2 s. ř. s. pracuje se spojením „rozhodovat ve věci“, které je třeba aplikovat i na procesní rozhodnutí v řízení před krajským soudem. Ustanovení § 31 odst. 1 s. ř. s. totiž dává specializovaným samosoudcům pravomoc vydat nejen rozhodnutí, kterým se řízení končí, ale také vydávat procesní rozhodnutí.

pokračování

[20] S ohledem na výše uvedené proto nelze ani souhlasit s argumentem v bodě 16 rozsudku č. j. 1 As 124/2021-28, podle kterého je současná úprava nejasná, takže není možné aplikovat princip, podle kterého se v pochybnostech rozhodne ve prospěch přístupu k soudu. Toto jasné znění § 104a odst. 1 s. ř. s. ani nepředstavuje omezení práva na přístup soudu, jak první senát uvádí v bodě 18. Z dlouhodobé judikatury (již od usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, O., na které první senát také odkazuje) vyplývá, že důvodem přijatelnosti je mimo jiné i zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. I když lze akceptovat argument prvního senátu, že drtivá většina procesních rozhodnutí se nedotýká řešení právních otázek, tudíž je obtížné na ně aplikovat první tři důvody přijatelnosti vyjmenované v usnesení O., případná pochybení krajského soudu lze korigovat právě shledáním naplnění čtvrtého kritéria. Výklad respektující znění zákona nelze označit za protiústavní, neboť stále žalobcům umožňuje efektivní ochranu jejich základních práv. První senát pomíjí, že rozhodování o přístupu k soudu představují především usnesení, jimiž se řízení končí (jsou finální), ty přitom ponechává v režimu nepřijatelnosti a vadí mu jen „přípravná“ usnesení. Argumentace přístupem k soudu není přesvědčivá.

[21] V procesní situaci, v jaké se nyní nachází druhý senát, navíc ani o zachování přístupu k soudu jít nemůže. Jediná otázka, kterou má Nejvyšší správní soud přezkoumat, se totiž týká určení místně příslušného krajského soudu. Pravdou ovšem je, že nezákonné rozhodnutí krajského soudu o postoupení věci může zasáhnout do jiného ústavně zaručeného práva, a to práva na zákonného soudce (čl. 38 odst. 1 Listiny, srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. I. ÚS 546/03, 12/2004 USn.). K předejití porušení tohoto práva nicméně soudní řád správní obsahuje v § 7 odst. 6 mechanismus umožňující krajskému soudu, jenž nesouhlasí s tím, že mu věc byla postoupena, aby se obrátil s žádostí o vyřešení sporu o místní příslušnost na NSS, o níž NSS rozhodne vždy, a závazně tak otázku místní příslušnosti zodpoví. Na druhou stranu ale obecně platí, že ani nedostatek místní příslušnosti krajského soudu za určitých okolností vůbec žádné protiprávní následky nevyvolává. Je tomu tak, když dojde k jeho zhojení tím, že účastníci zůstanou pasivní, případně se ohradí opožděně (rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2007, č. j. 8 Azs 118/2006-81, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2018, č. j. Nad 99/2018-75, č. 3821/2019 Sb. NSS, bod 48).

[22] Stejně tak není důvodná obava, že by výklad předkládajícího senátu zakládal neospravedlnitelnou nerovnost, jak první senát uvádí v bodě 16. Jestliže zákonná úprava hovoří jasně a není protiústavní, je nutné přenechat úvahy o vhodnosti procesní úpravy zákonodárci a spíše zachovat zdrženlivost. Podobně by bylo možné uvažovat nad nevhodností rozdělení přestupkových agend mezi senát a samosoudce pomocí horní hranice sazby pokuty 100 000 Kč. Jestliže je povaha přestupků nad a pod touto hranicí obdobná, je možné také argumentovat neospravedlnitelnou nerovností, pokud v jedné věci rozhoduje samosoudce a na podanou kasační stížnost se aplikuje institut nepřijatelnosti, v druhé rozhoduje senát a kasační stížnost bude meritorně posouzena. Obdobně usnesení, jimiž se řízení končí, podléhají dvojímu režimu přezkumu, tedy záleží, kdo je vydal, přitom posuzované skutkové a právní otázky jsou shodné (včasnost žaloby, včasnost zaplacení soudního poplatku apod.).

[23] Ostatně sám návrh zákona č. 77/2021 Sb. původně směřoval k aplikaci institutu nepřijatelnosti na kasační stížnosti ve všech věcech. Je proto obtížné dovozovat z této novely argumentem „nevhodnosti“, „nedostatku právních otázek“ či „malého počtu věcí“, jak první senát činí v bodě 19 rozsudku č. j. 1 As 124/2021-28, že se neuplatní na procesní usnesení. Poslanecká sněmovna teprve přijetím pozměňovacího návrhu ústavně-právního výboru zúžila dosah původního návrhu na *věci, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce*. Není tedy namístě výkladem dále redukovat institut nepřijatelnosti tím, že se z jeho dosahu vyjmou procesní usnesení.

[24] Rozhodnutí rozšířeného senátu o předložené otázce je pro další postup druhého senátu nezbytné, neboť v projednávaném případě by odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost přicházelo v úvahu, resp. bylo namístě. Rozhodná právní otázka, že pro určení místní příslušnosti soudu je podstatný údaj o evidovaném pobytu v rozhodnou dobu, již byla Nejvyšším správním soudem zodpovězena, judikatura je konstantní a nevyvstal žádný důvod se od ní odchýlit (např. rozsudek NSS ze dne 15. 5. 2007, čj. 2 Azs 15/2007-51, č. 1294/2007 Sb. NSS, či rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2021, čj. 5 As 404/2020-18, bod 10). Změna právní úpravy v § 32 odst. 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, od 1. 7. 2023 stanoví, že pro místní příslušnost soudu není určující místo hlášeného pobytu ke dni podání žaloby, ale ke dni rozhodnutí žalovaného, není relevantní, neboť zaujetí nového právního názoru nevyžaduje.

III. Otázka předložená rozšířenému senátu

[25] Druhý senát s ohledem na vše výše uvedené předkládá rozšířenému senátu otázku, zda lze institut nepřijatelnosti aplikovat i na kasační stížnost napadající procesní rozhodnutí krajského soudu ve věcech, v nichž podle § 31 odst. 2 s. ř. s. rozhoduje specializovaný samosoudce.

Rozšířený senát bude rozhodovat ve složení: Filip Dienstbier, Barbara Pořízková, Lenka Krupičková, Petr Mikeš, Ivo Pospíšil, Aleš Roztočil a Karel Šimka. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě mohou účastníci rovněž podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

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

V Brně dne 20. června 2024

Eva Šonková
předsedkyně senátu