

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Bohuslava Hnízdila, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Václava Novotného, JUDr. Marie Součkové a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobce: **R. D**, zastoupeného JUDr. Janem Vokálem, advokátem se sídlem Bratislavská 12, 602 00 Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. 12. 2004, č. j. 36 Az 952/2003 - 17,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě napadá žalobce (dále jen „stěžovatel“) usnesení krajského soudu, kterým bylo podle § 37 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), odmítnuto jeho podání ze dne 18. 12. 2003, jež bylo žalobou proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 10. 2003, č. j. OAM-938/AŘ-2002. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl rozklad stěžovatele proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o neudělení azylu a toto rozhodnutí potvrdil.

Krajský soud své usnesení o odmítnutí podání odůvodnil tím, že stěžovatel přes výzvu soudu, která mu byla doručena, ve lhůtě stanovené soudem nedoplnil své podání postrádající základní náležitosti předepsané v § 37 odst. 3 s. ř. s. a základní náležitosti žaloby vymezené v ustanovení § 71 odst. 1 písm. d), e) s. ř. s.; podání se ve svém obsahu omezilo pouze na nesouhlas s napadeným rozhodnutím správního orgánu. Krajský soud měl za to, že bez doplnění uvedených náležitostí nebylo lze ve věci jednat. Z podání stěžovatele totiž podle krajského soudu nevyplývalo, z jakých skutkových a právních důvodů se stěžovatel přezkumu správního rozhodnutí domáhá.

II.
Argumenty kasační stížnosti

Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že rozhodnutí krajského soudu trpí vadami vymezenými v § 103 odst. 1 písm. a), b), e) s. ř. s., a navrhl jeho zrušení.

a) neustanovení zástupce

Namítal především, že nebyl v řízení před krajským soudem zastoupen a že přitom nezná české procesní předpisy; při sepisování žaloby ke krajskému soudu využil toliko bezplatných služeb nevládních organizací působících v oboru pomoci žadatelům o azyl. Z podání ze dne 18. 12. 2003, které učinil ke krajskému soudu, je podle jeho názoru zcela zřejmé, čeho se týká, kdo je činí, proti komu směřuje a co navrhuje. Podání bylo datováno a podepsáno. Stěžovatel dále podotkl, že v předchozím řízení nebyl procesně pasivní, naopak, po celou dobu řízení před správními orgány i před krajským soudem projevoval značný zájem o průběh těchto řízení. Vzhledem k tomu, že nebyl v řízení před soudem zastoupen advokátem, nelze se pozastavovat nad zjevnou nedostatečností jeho podání, zejména nad nedostatkem konkrétních skutečností. Stěžovatel by podle svých slov tyto skutečnosti soudu rád doložil a pokud by se dozvěděl o výzvě soudu k doplnění podání, reagoval by řádně a včas i na ni.

b) nedoručení výzvy k odstranění nedostatků žaloby

Usnesení krajského soudu ze dne 13. 11. 2004, č. j. 36 Azs 952/2003-8, kterým byl vyzván k doplnění podání, mu však podle jeho slov nebylo reálně doručeno, nýbrž doručeno toliko tzv. fikcí, a proto své podání nedoplnil a ani doplnit nemohl. V době vydání rozhodnutí soudu bydlel a měl adresu pro doručování v ulici P. 15, B., v domě pana A. K., bytem tamtéž. Usnesení bylo doručováno na tuto adresu, ovšem pan K. z neznámého důvodu odmítal přebírat poštu a jednalo-li se o zásilky zasílané soudem do vlastních rukou, nepředal pan K. stěžovateli nikdy oznámení o uložení zásilky. Tak tomu bylo i u výše uvedeného usnesení krajského soudu, vyzývajícího stěžovatele k doplnění podání. Stěžovatel se tak o existenci tohoto usnesení dozvěděl teprve z odůvodnění napadeného usnesení krajského soudu o odmítnutí jeho podání. O jeho vydání byl informován při návštěvě pobytového střediska Zastávka u Brna za účelem žádosti o prodloužení povolení k pobytu na území České republiky. Ani usnesení o odmítnutí podání mu nebylo doručeno poštou, nýbrž si je osobně vyzvedl u krajského soudu.

Stěžovatel se domnívá, že krajský soud nešetřil dostatečným způsobem jeho práva. Soud měl postupovat podle § 42 s. ř. s., tedy zejména, bylo-li zřejmé, že doručování písemností bude spojeno s průtahy nebo s obtížemi, uložit mu, aby si pro doručování zvolil zmocněnce, jemuž lze doručovat bez obtíží, a poučit stěžovatele, že jinak se písemnosti budou ukládat u soudu s účinky doručení. Krajský soud uvedený postup nezvolil, namísto toho zvolil čistě formalistickou cestu jediného pokusu o doručení listiny, následovanou totožným pokusem o doručení usnesení o odmítnutí podání.

Tento postup soudu se neshodoval se základními zásadami správního soudnictví a civilního soudnictví obecně, jak plynou zejména z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a z § 1 a 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“). Soud byl zřejmě v jeho věci veden zásadou ekonomie řízení, jelikož v azylových věcech účastníci zpravidla nemají reálného zájmu na úspěšném průběhu sporu, ovšem v jeho případě nebyla taková úvaha namístě a jednalo se ze strany soudu o schematický postup. Navíc jeho podání bylo podle názoru stěžovatele po obsahové stránce projednatelné, neboť z něho bylo zcela zřejmé, čeho se týká, kdo je činí, proti komu směřuje a co navrhuje, a bylo podepsáno a datováno; rovněž byly řádně uvedeny údaje o osobě stěžovatele v nezbytném rozsahu, jméno, příjmení a adresa, na kterou mu lze doručovat.

Současně v rámci kasační stížnosti požádal stěžovatel o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

III.

Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve svém vyjádření s odkazem na § 110 odst. 1 s. ř. s. navrhl „odmítnutí“ kasační stížnosti pro její nedůvodnost - z obsahu jeho vyjádření, zejména z poukazu na nedůvodnost kasační stížnosti a na ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s., je však zjevné, že mínil docílit jejího zamítnutí, a nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti. K meritu věci se žalovaný podrobněji nevyjádřil s odkazem na to, že kasační stížnost míří proti rozhodnutí soudu, toliko poznamenal, že je přesvědčen o souladnosti vydaného rozhodnutí se zákonem.

IV.

Postup 2. senátu

Druhý senát po zjištění, že kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná, při jejím předběžném posouzení shledal, že právní názor, o který hodlal své rozhodnutí opřít, a který již byl vyjádřen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004 č. j. 4 Azs 149/2004-52 (publikován pod č. 488/2005 Sb. NSS) je v rozporu s právním názorem vysloveným prvním senátem v rozsudcích ze dne 5. 5. 2004 č. j. 1 Azs 37/2004-40 a ze dne 28. 4. 2004 č. j. 1 Azs 28/2004-41 (dostupné na www.nssoud.cz). Podle prvého názoru, sdíleného i druhým senátem, musí žaloba obsahovat jak skutkové, tak i právní důvody, pro které žalobce považuje napadené rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, a pokud žaloba postrádala konkrétní skutková tvrzení a žalobce vzdor výzvě a poučení soudu vady neodstranil, je důvodné odmítnutí návrhu. Podle druhého názoru, zastávaného prvním

senátem, postačí k projednání žaloby, jsou-li v ní označena ustanovení správního řádu, která měl žalovaný v řízení či rozhodnutím porušit, byť se za takové situace může soudní přezkum omezit pouze na obecné posouzení, zda žalovaný dostál povinnostem vyplývajícím z předestřených ustanovení. Z důvodů rozpornosti dosud zaujatých názorů a proto, že druhý senát není oprávněn odchýlit se sám od rozhodnutí dříve zaujatého jiným senátem Nejvyššího správního soudu, předložil věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. usnesením rozšířenému senátu.

V.

Postup rozšířeného senátu

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu posoudil sporný výklad ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a kasační stížnost projednal v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že sporná otázka byla zároveň těžištěm celé věci, projednal rozšířený senát po vyřešení této otázky věc samotnou a rozhodl o ní.

a) k návrhu na přiznání odkladného účinku

Nejprve soud vážil nezbytnost rozhodnutí o žádosti o odkladný účinek kasační stížnosti. Dospěl k závěru, že o ní není třeba rozhodovat tam, kde je žadatel chráněn před důsledky rozhodnutí krajského soudu režimem pobytu za účelem strpění podle § 78b odst. 1, 2 zákona o azylu (cizinec má nárok na udělení víza za účelem strpění pobytu mj., pokud žádost doloží dokladem o podání kasační stížnosti proti rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci azylu a návrhu na přiznání odkladného účinku - takové vízum opravňuje cizince k pobytu na území po dobu platnosti víza, která je 365 dnů; na žádost cizince odbor cizinecké a pohraniční policie platnost víza prodlouží, a to i opakovaně). Ze zákona platnost uvedeného víza zaniká právní mocí rozhodnutí o kasační stížnosti. Pozitivní rozhodnutí o žádosti o odkladný účinek by tedy nemělo z hlediska ochrany stěžovatele žádný význam, negativní by před rozhodnutím o kasační stížnosti bránilo řádnému soudnímu řízení. Při rozhodnutí o kasační stížnosti pak je rozhodnutí o odkladném účinku nadbytečné, neboť obecně může přiznání odkladného účinku kasační stížnosti přinést ochranu jen do doby rozhodnutí o této stížnosti.

b) k vlastním kasačním námitkám a jejich podřazení pod příslušná ustanovení

Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelem je tvrzen důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., i když v jeho podání jsou též výslovně zmíněny i důvody podle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. Stěžovatel napadá usnesení krajského soudu, které je rozhodnutím o odmítnutí návrhu (stěžovatelova podání, kterým bylo zahájeno řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí žalovaného), z důvodu jeho nezákonnosti.

Tato nezákonnost má podle stěžovatele spočívat v tom, že krajský soud odmítl jeho podání pro existující vady, bez jejichž odstranění nebylo možno v řízení pokračovat, za situace, kdy takovými vadami stěžovatelovo podání ve skutečnosti vůbec netrpělo a bylo ještě projednatelné, zejména s ohledem na to, že stěžovatel nebyl obeznámen s českými procesními předpisy a neměl v řízení před krajským soudem zástupce.

Další nezákonností měl být soudem zvolený způsob doručování usnesení o výzvě k odstranění vad podání. Soud namísto toho, aby uložil stěžovateli zvolit si pro doručování zmocněnce, jemuž lze doručovat bez obtíží, a poučil jej, že jinak se písemnosti budou ukládat u soudu s účinky doručení, doručoval na adresu jeho bydliště tzv. fikcí. Takovýmto doručováním mu byla odepřena reálná možnost své podání doplnit, třebaže tak učinil chtěl, neboť měl zájem na příznivém výsledku řízení.

Výše popsané důvody kasační stížnosti nasvědčují závěru, že ve skutečnosti je dán toliko důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e), vylučuje to důvody podle písm. a), c) a d), neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s, bylo-li řízení u krajského soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. nebo je-li rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je u kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí návrhu (na zahájení řízení) nebo o zastavení řízení z povahy věci vyloučen, když se v obou těchto případech jedná sice o rozhodnutí, jímž se řízení před krajským soudem končí, ovšem nikoli o rozhodnutí ve věci samé. Ovšem toliko rozhodnutími soudu ve věci samé lze posuzovat vady řízení před správním orgánem včetně nepřezkoumatelnosti jeho správního rozhodnutí, jak jsou definovány jako důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

VI.

Závěry rozšířeného senátu

Rozšířený senát pro to, aby mohl učinit závěr o dostatečnosti či nedostatečnosti žalobních bodů, musel nejprve řešit otázku řádného procesního postupu krajského soudu, poté, co ten shledal vady podané žaloby a vyzval stěžovatele (žalobce) k jejich odstranění. Ten ostatně v tomto směru namítal, že žalobu napsal stručně proto, že nezná české právo, nemá právníka, ačkoliv by jej měl mít a sám vady nemohl odstranit, protože mu výzva soudem nebyla řádně doručena.

a) k řádnému doručení výzvy

Nejprve tedy k otázce řádného doručení výzvy, resp. náležitostí dokladu o jejím doručení. K tomu, aby mohla být vyvrácena správnost údajů o doručení obsažených v doručence, musí účastník řízení především tvrdit skutečnosti, jež vedou k závěru, že údaje v doručence nejsou pravdivé. Jde-li o tzv. náhradní doručení písemnosti určené do vlastních rukou účastníka, jsou tvrzeními, jež v případě, že jsou prokázána, mohou vyvrátit závěr o doručení dokladovaném doručenkou, zásadně jen to, že se nezastižený adresát v době pokusu o doručení písemnosti v místě doručení nezdržoval, případně tvrzení, že pošta při doručování zásilky nedodržela postup předepsaný občanským soudním řádem a jinými předpisy o doručování (srov. k tomu rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky ze dne 19. 4. 2000, sp. zn. 20 Cdo 2756/99, dostupné na www.nsoud.cz).

Ani jedno z toho však stěžovatel netvrdil; uvedl pouze, že osoba, v jejímž domě bydlel, odmítala z jemu neznámého důvodu předávat stěžovateli oznámení o uložení poštovních zásilek. Takové tvrzení není způsobilé, v případě, že by bylo pravdivé, vyvrátit závěr o náhradním doručení zásilky, neboť se netýká způsobu doručení doručujícím subjektem, nýbrž až okolností ve sféře ovládané stěžovatelem, tedy toho, zda a případně proč se stěžovatel, kterému byla zásilka oznámena, o ní dozvěděl či nedozvěděl. Vhodným způsobem výzvy k vyzvednutí písemnosti ve smyslu § 46 odst. 4 o. s. ř. ve znění účinném v době doručování bylo totiž nepochybně i písemné uvědomění (oznámení) o uložení zásilky na poště, vhozené poštovním doručovatelem do poštovní schránky adresáta. Toto uvědomění (oznámení) bylo, jak je patrné z doručenky, jež je veřejnou listinou, doručovatelem provedeno. Případná ztráta písemného uvědomění o uložení zásilky na poště, bylo-li doručeno do sféry ovládané adresátem, tedy např. do jeho – byť s nějakou další osobou společné – poštovní schránky, jde (za jinak splněných podmínek náhradního doručení) na vrub adresáta, tedy stěžovatele (shodný závěr viz např. v rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 24. 9. 2003, sp. zn. 29 Odo 181/2002, dostupné na www.nsoud.cz).

O takto nezpůsobilém tvrzení stěžovatele o jeho potížích s tím, aby se dozvěděl o doručované zásilce, způsobených údajných chováním pana A. K., proto rozšířený senát nevedl dokazování, neboť ani prokázání pravdivosti tohoto tvrzení by nemohlo nic změnit na závěru, že stěžovateli bylo usnesení krajského soudu ze dne 13. 1. 2004, č. j. 36 Az 952/2003-8, doručeno náhradním způsobem desátý den od uložení zásilky podle ustanovení § 46 odst. 4 věty druhé o. s. ř. ve znění účinném v době doručování, neboť podle tohoto ustanovení nastávají účinky doručení (za splnění zákonem předepsaných podmínek) i tehdy, když se adresát o uložení písemnosti nedozvěděl. Při náhradním doručování byly dodrženy ústavní kautely pro použití výjimečného nástroje tzv. doručování fikcí, jak byly formulovány např. v nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 9. 2004, sp. zn. II. ÚS 451/03, neboť byly bezezbytku naplněny všechny striktní podmínky a právní náležitosti pro uplatnění účinku náhradního doručení, stanovené v § 46 odst. 4 ve spojení s odst. 5 o. s. ř. ve znění účinném v době doručování.

Zcela nepřípadný je poukaz stěžovatele, že v jeho případě mělo být užito ustanovení § 42 odst. 3 věty první s. ř. s., podle něhož, jestliže doručování písemností zřejmě bude spojeno s průtahy nebo s obtížemi, může předseda senátu uložit tomu, jehož se to týká, aby si pro doručování zvolil zmocněnce, jemuž lze doručovat bez obtíží, a poučí jej, že jinak se písemnosti budou ukládat u soudu s účinky doručení.

Uvedené ustanovení míří na situace, kdy místo pobytu účastníka, jemuž má být doručováno, je sice známé, avšak na straně účastníka vznikají či je pravděpodobné že budou vznikat obtíže při doručování, například proto, že účastník, který nemá zástupce s procesní plnou mocí, často cestuje mimo místo pobytu, zejména do ciziny, nebo tam dlouhodobě pobývá; podobným případem je též, pokud účastník často mění místo pobytu (viz Vopálka/Mikule/Šimůnková/Šolín, *Soudní řád správní. Komentář*, 1. vyd., C. H. Beck, Praha 2004, str. 80-81; shodné závěry k obdobnému ustanovení § 49 odst. 2 o. s. ř. ve znění účinném v době doručování viz v Bureš/Drápal/Krčmář/Mazanec, *Občanský soudní řád. Komentář – I. díl*, 6. vyd., C. H. Beck, Praha 2003, str. 185).

V případě stěžovatele neměl krajský soud nejen v době doručování usnesení o výzvě k odstranění vad podání, ale ani v době doručování usnesení o odmítnutí podání žádných důvodů podle § 42 odst. 3 věty první s. ř. s. postupovat. V době doručování usnesení o výzvě

k odstranění vad podání nebylo krajskému soudu ničeho známo o tom, že by doručování stěžovateli mohlo být spojeno s jakýmikoli obtížemi – skutečnost, že toto usnesení bylo doručeno náhradním způsobem, k takovému závěru ještě rozhodně neopravňovala, neboť tento způsob doručení je v řízeních před soudy vcelku běžný, neboť účastníci řízení si vcelku nezřídka na poště uložené soudní písemnosti nevyzvedávají. Chyběly tedy jakékoli konkrétní skutečnosti, které by nasvědčovaly domněnce, že doručování písemností stěžovateli zřejmě (tj. v daném formulačním kontextu „pravděpodobně, asi, nejspíše“ – na rozdíl od formulace v § 42 odst. 3 s. ř. s., kde je užita jiná formulace a kde slovo „zřejmé“ má význam „nepochybné, zjevné, jasné“) bude spojeno s průtahy nebo s obtížemi. V době doručování usnesení o odmítnutí podání pak naopak byly známy skutečnosti, které použití ustanovení § 42 odst. 3 věty první s. ř. s. vylučovaly, neboť při doručování vyšlo najevo, že stěžovatel se na adrese P. 15, B., u p. A. K., zdržuje a že mu tam lze doručovat bez zásadních problémů.

b) k potřebě ustanovení zástupce

Pokud stěžovatel uvádí, že nezná české procesní předpisy a že v řízení před krajským soudem neměl zástupce z řad advokátů a že při sepisování žaloby ke krajskému soudu využil toliko bezplatných služeb nevládních organizací působících v oboru pomoci žadatelům o azyl, naznačuje tím nejspíše, že mu soud měl takového zástupce k ochraně jeho zájmů ustanovit. I tato jeho úvaha, je-li takto míněna, není případná.

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.

Zákonodárce – 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 [viz Poslaneckou sněmovnou schválený pozměňovací návrh poslance Marka Bendy k vládnímu návrhu soudního řádu správního (tisk 1080), Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 3. volební období, 2002, tisk 1080/2, viz též vystoupení poslanců Marka Bendy a Evy Dundáčkové v obecné rozpravě 2. čtení tohoto návrhu zákona na 46. schůzi Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v jejím 3. volebním období dne 30. 1. 2002].

Znamená to tedy, že je na žalobci, zda žalobu sepíše 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 klausule 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 nález 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 hraničící s jistotou být přinejmenším v základních rysech známa možnost nechat se v řízení před soudem zastupovat advokátem. Ze samotné skutečnosti, že stěžovateli bylo usnesení o výzvě k odstranění vad jeho žaloby ze dne 18. 12. 2003 doručeno náhradním způsobem, nemohl soud bez dalšího dovozovat, že stěžovatel může

potřebovat právní pomoc a že pro to, aby v řízení před soudem neutrpěl újmu, je nutno poučit jej o možnosti si zástupce zvolit, příp. o možnosti ustanovení zástupce soudem, budou-li splněny zákonné podmínky. Nelze dále přehlédnout, že žaloba postrádala především důvody skutkové, tedy důvody, které jsou ve vztahu k negativnímu rozhodnutí o azylu zřejmé právě stěžovateli. Krajský soud tedy nepochybil, když mu takové poučení neposkytl. Stěžovatel sám pak o ustanovení zástupce pro řízení o žalobě nepožádal.

c) k náležitostem žaloby – ratio decidendi

K první stěžovatelem namítané nezákonnosti usnesení krajského soudu nutno na úvod poznamenat následující: Soudní řád správní stanoví pro každé podání účastníka vůči soudu určité náležitosti, jež toto podání musí splňovat. Pokud je nesplňuje, definuje zákon postup soudu při doplňování náležitostí podání a odstraňování jeho vad. Rovněž definuje další postup soudu a právní následky toho, není-li podání doplněno a vady odstraněny. Náležitosti žaloby v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) vyplývají v první řadě z ustanovení § 37 s. ř. s. (zejm. z jeho odst. 3), kde jsou stanoveny obecné („minimální“) náležitosti každého podání adresovaného soudu, které se vztahují na všechna řízení podle soudního řádu správního, pokud z jeho ustanovení o jednotlivých typech řízení neplyne (ať již přímo nebo z povahy věci), že podání některé z náležitostí podle § 37 s. ř. s. v rámci daného konkrétního typu řízení nemusí splňovat.

Další náležitosti podání – nad rámec „minimálních“ náležitostí – však jsou pro žalobu proti rozhodnutí správního orgánu stanoveny v § 71 s. ř. s., stejně jako jsou u jiných typů řízení podle s. ř. s. stanoveny v jiných jeho příslušných ustanoveních (např. u žalob na ochranu proti nečinnosti správního orgánu tak stanoví § 80 odst. 3 s. ř. s.). V § 37 odst. 5 větě první s. ř. s. se hovoří o odstraňování „vad podání“, nikoli o odstraňování vad podání podle § 37 odst. 3 s. ř. s. Z této skutečnosti a především ze systematického zařazení ustanovení o opravě a odstraňování vad podání do § 37 odst. 5 s. ř. s., který je součástí obecných ustanovení o řízení ve správním soudnictví, nutno nepochybně usuzovat, že i nesplnění zvláštních náležitostí podání předepsaných pro jednotlivé typy řízení musí vést za splnění podmínek § 37 odst. 5 s. ř. s. k odmítnutí podání, a tedy ke skončení soudního řízení o věci (obdobný závěr viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 4 Ads 37/2004-42, dostupný na www.nsoud.cz).

Jiný výklad, a sice že podání lze odmítnout (za podmínek § 37 odst. 5 s. ř. s.) výlučně pro absenci náležitostí podle § 37 s. ř. s. (zejm. jeho odst. 3), a nikoli pro absenci náležitostí podle zvláštních ustanovení s. ř. s. o jednotlivých typech řízení, by byl v rozporu se systematikou s. ř. s. I absence těchto „zvláštních“ náležitostí podání totiž v řadě případů vede k neprojednatelnosti dotyčného podání. Proto musí v zákoně existovat mechanismus umožňující odstranění i těchto vad podání, aby vůbec bylo možno dále o žalobě jednat. Není-li takový mechanismus upraven vždy pro každý jednotlivý typ řízení podle s. ř. s. zvláště, nelze než dospět k závěru, že nutno vzhledem k subsidiární použitelnosti obecných ustanovení o řízení užít i zde mechanismu upraveného v § 37 odst. 5 s. ř. s.

Stěžovateli nutno přisvědčit v tom, že jeho podání (žaloba ze dne 18. 12. 2003) splňovalo veškeré náležitosti uvedené v § 37 odst. 3 s. ř. s., když z něho nepochybně bylo zřejmé, čeho se týká (soudního přezkoumání v žalobě přesně označeného správního rozhodnutí žalovaného ve věci žádosti stěžovatele o azyl), kdo je činí (stěžovatel), co navrhuje (zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného a vrácení věci žalovanému),

bylo stěžovatelem podepsáno a datováno dnem 18. 12. 2003. Stěžovatel v podání uvedl své jméno, příjmení a adresu pro doručování, dále též svoji státní příslušnost a datum narození. Podání podal v předepsaném počtu dvou stejnopisů. Listin se nedovolával, proto žádné nepřipojil, vyjma kopie napadeného správního rozhodnutí, stejně tak nemusel dokládat zaplacení soudního poplatku, neboť nebyl povinen ve své věci soudní poplatek platit. V tomto smyslu soud tedy v odůvodnění usnesení o odmítnutí podání nepopsal vady stěžovatelova podání přesně, uvedl-li, že podání stěžovatele postrádá základní náležitosti podání podle § 37 odst. 3 s. ř. s.

Krajský soud však zcela důvodně shledal, že podání žalobce nesplňovalo náležitosti žaloby, jak je stanoví § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení žaloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) musí obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné; podle písm. e) pak též musí být uvedeno, jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést. Ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak žalobci ukládá povinnost uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (srov. k tomu obdobné závěry, vyslovené ve výše zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 4 Azs 149/2004-52, zveřejněném pod číslem 488/2005 Sb. NSS; z klasické starší judikatury viz např. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 1. 1993, č. j. 6 A 85/92-5).

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. Konkretizace faktů dostatečně substancovanými žalobními body je důležitá nejen z hlediska soudu, tj. pro stanovení programu sporu a vytýčení mezí, v nichž se soud může v souladu s dispoziční zásadou pohybovat, ale má význam i pro žalovaného. Stěžejní procesní zásadou je rovnost účastníků před soudem vyjadřovaná někdy jako rovnost zbraní. Každá procesní strana by měla mít přiměřenou možnost uplatnit své argumenty za podmínek, které ji citelně neznevýhodňují v porovnání s protistranou. Provedením této zásady je potom též požadavek náležité substanciace přednesů stran: jedině tím, že strana svůj přednes dostatečně konkretizuje, umožní druhé straně k tomuto přednesů učinit vyjádření. Pokud je tvrzení jedné procesní strany jen povšechné a nekonkrétní, neví druhá strana, k čemu se má vlastně vyjádřit; tím se přirozeně snižuje i její možnost náležité procesní obrany.

Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti.

Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti.

Právě vyslovené závěry však neznamenají, že bezvadným žalobním bodem je pouze takové skutkové tvrzení, které žalobce přesně subsumuje pod určitá ustanovení zákona. Možno zde připomenout 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 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, 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.* Žalobce tedy svá konkrétní a dostatečně individualizovaná skutková tvrzení nemusí podřazovat pod přesná ustanovení právních předpisů, vždyť přece i nadále platí, že soud zná právo.

Stěžovatel podal v bodu III. své žaloby ze dne 18. 12. 2003 výčet různých ustanovení zákona, a sice zákona č. 71/1967 Sb. o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „spr. ř."), a zákona o azylu, která měl žalovaný podle jeho názoru porušit. Spolu s tímto výčtem citoval stěžovatel podstatný obsah těchto ustanovení, a to tak, že informaci o textu ustanovení jazykově formuloval ve vztahu ke své osobě (např. uvedl: *„odůvodnění napadeného rozhodnutí mě nepřesvědčilo o jeho správnosti"* či *„správní orgán (...) nevedl azylové řízení tak, aby posílil moji důvěru ve správnost jeho rozhodování, a napadené rozhodnutí nepovažuji za přesvědčivé"*). V takto formulované žalobě zcela absentují jakákoli konkrétní skutková tvrzení o nezákonnostech – ve skutečnosti se jedná toliko o citace určitých ustanovení zákona. V žalobě rovněž zcela chybí právní výtky, neboť citovaná ustanovení zákona nejsou jakkoli subsumována na vylíčená skutková tvrzení. Stěžovatel ohledně skutkových důvodů, na jejichž základě tvrdí jím namítaná porušení zákona, odkázal na svoji žádost o udělení azylu, na protokol o pohovoru k této žádosti, na rozklad proti prvoinstančnímu rozhodnutí Ministerstva vnitra a na ostatní spisový materiál, aniž by ovšem poukázal na konkrétní skutkové děje či okolnosti tam zachycené, které by byly skutkovým základem jím tvrzených nezákonností. Přitom je to právě stěžovatel, jemuž musí být skutkové okolnosti dostatečně známy, neboť on je tím, který ve správním řízení uplatnil nějaká tvrzení, o kterých správní orgán jednal a určitým způsobem uvážil.

Pokud tedy krajský soud shledal, že žaloba stěžovatele postrádá náležitosti podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., dospěl ke zcela správnému a zákonnému závěru. Správně a dostatečně konkrétně a jednoznačně formulovaným způsobem proto tedy vyzval stěžovatele usnesením ze dne 13. 1. 2004, č. j. 36 Az 952/2003-8, k doplnění žaloby o označení žalobních bodů, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje stěžovatel napadené výroky rozhodnutí žalovaného za nezákonné nebo nicotné. Pokud by stěžovatel své podání o výše uvedené žalobní body nedoplnil, nebylo by možno pro tento nedostatek v řízení o žalobě pokračovat, neboť žaloba by byla natolik neurčitá, že by z ní nebylo patrné, v jakých ohledech a v jakém věcném rozsahu má soud rozhodnutí žalovaného přezkoumávat.

Nelze se ztotožnit s názorem, že při obecném výčtu porušených ustanovení správního řádu soud žalobu může projednat v takto obecných mezích, tedy z hlediska, zda nebyla porušena označená ustanovení správního řádu. Takový přezkum by nemohl být přezkumem omezeným, naopak, pokud by soud takovou žalobu považoval za projednatelnou, musel by vymezit všechny povinnosti, které jsou označenými ustanoveními správnímu orgánu uloženy, podřadit jim veškeré jeho úkony a posoudit

zda ustanovením zákona odpovídají či nikoliv, stejně jako by z těchto hledisek musel úplně zkoumat vydané rozhodnutí.

K žalobě postrádající skutkové výtky by se tak mnohdy dostalo žalobci podrobnějšího přezkumu, než pokud by jimi byl rozsah přezkumu vymezen. Ve vztahu k porušení předpisu hmotněprávního by nedostatek skutkového vymezení žalobních bodů a pouhý odkaz na ustanovení právního předpisu znamenal rozbor všech v úvahu přicházejících podmínek jeho naplnění, což je nereálné. Nakonec pak by akceptace podobných nedostatků žalobních bodů vedla k popření povinnosti žalobní body označit.

Krajský soud ovšem pochybil, pokud shora uvedeným usnesení stěžovatele vyzval též k upřesnění podání tak, aby bylo zřejmé, jaké důkazy k prokázání svých tvrzení stěžovatel navrhuje provést, neboť stěžovatel v žalobě jako důkaz navrhl jednak opis napadeného správního rozhodnutí, jednak správní spis. Soudu ve fázi odstraňování vad žaloby nepřísluší vyzývat žalobce k uvedení důkazů, pokud tak žalobce učinil, byť třeba podle soudu nedostatečným způsobem nebo navržením nevhodných a nepřípadných důkazů. Na věcné správnosti usnesení o odmítnutí stěžovatelova podání to však nic nemění, když toto usnesení bylo vydáno nepochybně důvodně proto, že stěžovatel přes výzvu nedoplnil náležitosti podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (viz k tomu podrobně výše).

Nejvyšší správní soud zasedající v rozšířeném senátu tedy nezjistil naplnění žádného z důvodů kasační stížnosti uplatňovaných stěžovatelem. Krajský soud nepochybil při řešení ani jedné ze tří postupně vznesených procesních otázek. Žaloba nebyla projednatelná, vyzval tedy správně stěžovatele (žalobce) k odstranění vytýkaných vad a tuto výzvu mu řádně doručil. Pro ustanovení zástupce v této fázi řízení nebyl žádný důvod. Jestliže na zaslanou výzvu stěžovatel (žalobce) nereagoval, bylo zcela namístě podání (žalobu) postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. odmítnout. S vyslovenými závěry se Nejvyšší správní soud ztotožnil, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný správní orgán měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti; proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 20. prosince 2005

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu