

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Tomáše Zubka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **X. Z.,** zastoupeného Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Brno, Příkop 8, proti žalovanému: **Policie České republiky,** Ředitelství služby cizinecké policie, se sídlem Praha 3, Olšanská 2, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **V. H.,** o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2008, č. j. CPR-6091/ČJ-2008-9CPR-T255, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 4. 2009, č. j. 8 Ca 257/2008 - 35,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 4. 2009, č. j. 8 Ca 257/2008 – 35, **se zrušuje.**

II. Žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2008, č. j. CPR-6091/ČJ-2008-9CPR-T255, **se odmítá.**

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Žalobou, podanou k poštovní přepravě dne 26. 6. 2008 a doručenou Městskému soudu v Praze dne 27. 6. 2008, se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2008, č. j. CPR-6091/ČJ-2008-9CPR-T255, kterým bylo podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"), zamítnuto jako opožděné odvolání žalobce proti rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Praha, Inspektorátu cizinecké policie Praha ze dne 26. 3. 2008, č. j. SCPP-1661/PH-OPK3-SV-2007, jímž bylo žalobci podle § 119 odst. 1 písm.

c) bodu 2. ve spojení s § 119 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců"), uloženo správní vyhoštění; doba, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území České republiky, byla stanovena na 2 roky; doba k vycestování z území České republiky byla podle § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců určena žalobci v délce 30 dní od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí; současně bylo podle § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců rozhodnuto, že se na žalobce nevztahuje důvod znemožňující vycestování podle § 179 zákona o pobytu cizinců.

Městský soud v Praze výše uvedeným rozsudkem žalobu zamítl. V odůvodnění tohoto rozsudku uvedl, že napadené rozhodnutí žalovaného bylo doručeno zástupci žalobce dne 16. 6. 2008 a blanketní žaloba byla podána dne 26. 6. 2008, tedy poslední den lhůty pro podání žaloby podle § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. „Doplnění a odůvodnění žaloby" žalobce podal až dne 7. 7. 2008, tedy po lhůtě pro podání žaloby, proto se soud žalobními námitkami „nemohl zabývat". Městský soud v Praze se však následně v rozporu s tímto závěrem žalobními námitkami věcně zabýval, přičemž konstatoval, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo žalobci doručeno dne 26. 3. 2008, proto posledním dnem lhůty pro podání odvolání byl podle § 169 odst. 6 zákona o pobytu cizinců den 31. 3. 2008. Žalobce sice podal odvolání k poštovní přepravě v poslední den této lhůty, ovšem neadresoval ho správnímu orgánu prvního stupně (Policii České republiky, Oblastnímu ředitelství služby cizinecké policie Praha, Olšanská 2, Praha 3), ale žalovanému jako odvolacímu orgánu (Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, Olšanská 2, pošt. schr. 78, Praha 3). Žalobce tedy postupoval v rozporu s ustanovením § 86 odst. 1 správního řádu, podle něhož se odvolání podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. V daném případě správní orgán prvního stupně odvolání „obdržel" až dne 1. 4. 2008, tj. po uplynutí zákonné lhůty pro podání odvolání. Žalovaný za této situace postupoval v souladu se zákonem, zamítl-li odvolání žalobce jako opožděné. Městský soud v Praze závěrem připustil, že poučení uvedené v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, není „zcela srozumitelné", jelikož by mohlo „na první pohled" vyvolávat dojem, že odvolání má být podáno přímo k odvolacímu orgánu, avšak „z textu zřetelně vyplývá", že se tak má učinit „cestou", tedy „prostřednictvím" správního orgánu prvního stupně. Nadto nelze odhlédnout od skutečnosti, že v celém správním řízení, jakož i při podání odvolání, byl žalobce zastoupen advokátem, tedy osobou práva znalou, která nepochybně „znala" ustanovení § 86 odst. 1 správního řádu. Ze skutečnosti, že žalobce odvolání podal přímo u Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, přičemž uvedl její „plnou adresu", včetně „pošt. schr. 78", kterou správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí neuvedl, vyplývá, že se nejednalo o omyl.

Žalobce (dále jen "stěžovatel") podal proti rozsudku Městského soudu v Praze včasnou kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, že správní orgán nepostupoval nezákonně, zamítl-li odvolání pro opožděnost. Důvodem zmeškání zákonné lhůty k podání odvolání bylo především nesrozumitelné poučení správního orgánu prvního stupně, které nesplnilo požadavky zákona, a to ustanovení § 68 odst. 5 správního řádu. Toto ustanovení je obecně závazné a platí tak pro všechny, tedy také pro osoby práva znalé, např. advokáty. Argument Městského soudu v Praze, že stěžovatel byl v předmětném řízení zastoupen

advokátem, je proto nepřípustný. Poučení obsažené v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je zcela nesrozumitelné a neurčité; nabádá účastníka řízení k zaslání odvolání na „nepříslušnou“ adresu a nelze ho proto považovat za dostatečné. V předmětném poučení je „odkazováno na adresu a správní orgán, jež v podobě, jak jsou uvedeny, v podstatě neexistují“. V souladu s tímto poučením stěžovatel zaslal poslední den zákonné lhůty odvolání na adresu Olšanská 2, Praha 3. Žalovaný postoupil odvolání správnímu orgánu prvního stupně, aby následně odvolání (po předložení správního spisu správním orgánem prvního stupně) jako opožděné zamítl. Žalovaný tedy „evidentní chybu“ správního orgánu prvního stupně využil v neprospěch stěžovatele. Navíc žalovaný o odvolání stěžovatele rozhodl za situace, kdy rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebylo doručeno druhému účastníku řízení. Tímto postupem žalovaný porušil základní zásady správního řízení uvedené v § 4 odst. 1 a 2, § 6 odst. 1 a 2 a § 8 odst. 1 správního řádu a vydal tak nezákonné rozhodnutí, které v rozporu s § 2 správního řádu porušuje práva a oprávněné zájmy stěžovatele. Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřili.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.), přičemž zjistil, že řízení před Městským soudem v Praze bylo zmatečné, neboť chyběly podmínky řízení [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], k čemuž byl povinen přihlédnout i bez návrhu (§ 109 odst. 3, věta za středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat.

Podmínkami řízení se rozumí podmínky, za nichž soud může rozhodnout ve věci samé. Nedostatek některé podmínky nebo její zánik v průběhu řízení má procesní následky odvislé od toho, zda jde o nedostatek podmínky odstranitelný či neodstranitelný. Vždy však nedostatek některé z podmínek řízení způsobuje, že soud nesmí vydat meritorní rozhodnutí, dokud nebude odstraněn. Podmínkami řízení jsou tedy takové podmínky, bez jejichž existence nemůže dojít k rozhodnutí ve věci samé.

V důsledku přísné dispoziční zásady v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Přitom zákon stanoví, že žaloba musí vždy obsahovat alespoň jeden žalobní bod (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Pokud žádný žalobní bod neobsahuje, může být tento nedostatek podmínek řízení odstraněn, a to jedině ve lhůtě pro podání žaloby. Po marném uplynutí lhůty k podání žaloby se absentující žalobní body stávají neodstranitelným nedostatkem podmínky řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č.j. 2 Azs 9/2003 - 40, publikovaný pod č. 113/2004 Sb. NSS). Soud není povinen v těchto případech vždy vyzývat žalobce k odstranění takové

vady žaloby podle § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť – takto široce pojímaná – povinnost soudu by zjevně odporovala zmíněné zásadě dispoziční a rovněž zásadě koncentrace řízení, v souladu s nimiž je tento typ řízení koncipován.

Uvedené zásady ovládající správní soudnictví (byť ještě v době před přijetím soudního řádu správního) prošly úspěšně rovněž testem ústavní konformity, kdy Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 12/99 (toto i všechna ostatní níže citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz) uvedl, že *„...každé ustanovení, které tím, že formalizuje řízení ve správním soudnictví, stanoví de facto meze přístupu k soudu, tedy meze jednoho ze základních ústavních práv – práva na soudní ochranu. Všechna taková ustanovení ... je proto nezbytné vykládat v duchu čl. 4 odst. 4 Listiny, tedy při aplikaci takových ustanovení šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod. ... Ústavní soud tedy posuzuje napadené ustanovení jako interpretovatelné v ústavních mezích, neshledal v něm zakotvenou „dispoziční zásadu“, resp. princip koncentrace řízení ve správním soudnictví neústavní, neboť, i když může být kritizován za to, že se vzdaluje zásadě materiální pravdy, nelze nevidět, že především a zcela nepochybně napomáhá k naplnění ústavního práva na projednání a rozhodnutí věci v přiměřené lhůtě, resp. bez zbytečných průtahů (čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 38 odst. 2 Listiny)“.*

Podle § 72 odst. 1, věty první s. ř. s. lze žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Zvláštní zákonem, který stanoví jinou lhůtu, je zákon o pobytu cizinců, podle něhož musí být žaloba proti správnímu rozhodnutí o vyhoštění podána do 10 dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni. Zmeškání lhůty nelze prominout (§ 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců).

V projednávané věci Nejvyšší správní soud z obsahu správního a soudního spisu zjistil, že žalobou napadené rozhodnutí žalovaného bylo žalobci doručeno dne 16. 6. 2008. Žalobce podal žalobu, která neobsahovala žádný žalobní bod (tzv. blanketní žaloba), k poštovní přepravě dne 26. 6. 2008, tj. poslední den lhůty pro podání žaloby, přičemž uvedl, že žalobu „odůvodní a řádně doplní relevantními přílohami a důkazy ve lhůtě 7-mi dnů“. Doplnění žaloby, které obsahovalo žalobní body v podstatě totožné s kasačními námitkami, žalobce podal k poštovní přepravě dne 7. 7. 2008, tj. až po marném uplynutí lhůty k podání žaloby.

Jelikož žalobce podal blanketní žalobu až poslední den lhůty pro podání žaloby, nebyl městský soud povinen žalobce podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzvat, aby doplnil žalobní body, ale měl pro tento neodstranitelný nedostatek podmínky řízení žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout. Rozsudek městského soudu je v tomto směru vnitřně rozporný, kdy městský soud sice uvedl, že doplnění žaloby žalobce podal až po uplynutí lhůty pro podání žaloby, proto se žalobními námitkami nemohl zabývat, ovšem následně – aniž by tento postup jakkoli blíže zdůvodnil – se žalobními námitkami věcně zabýval (žalobu zamítl).

Nejvyšší správní soud se pro úplnost zabýval i ústavní konformitou lhůty pro podání žaloby, a to v tom směru, zda zkrácení lhůty pro podání správní žaloby proti

rozhodnutí o správním vyhoštění na 10 dnů nečiní soudní ochranu vyhoštěných cizinců neúčinnou a pouze iluzorní. V rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 5 Azs 94/2005 – 52, publikovaném pod č. 1164/2007 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, že *„soudní řád správní připouští výjimky z obecné 2 měsíční lhůty a s ohledem na povahu vyhoštění z přechodného pobytu, nepovažuje tento soud byť podstatné zkrácení lhůty pro podání žaloby na 10 dnů za projev diskriminace vůči cizincům, navíc při existenci odkladného účinku, neboť smyslem takového opatření je co nejúčinnější ochrana státu před negativními jevy, které provází pobyt některých cizinců na území České republiky a legitimní zájem státu na co nejrychlejším řešení vzniklé situace. Zákaz pobytu na území státu nemá trestní charakter, ale je svou povahou specifickým preventivním opatřením v oblasti kontroly přistěhovalectví. Nejvyšší správní soud neshledává důvod pro postup dle čl. 95 odst. 2 Ústavy“.*

Problematikou lhůt a jejich spojitostí s ústavními garancemi se již vícekrát zabýval Ústavní soud. Tak např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/05 konstatoval, že „lhůta prima facie bez dalšího nemůže vykazovat znaky protiústavnosti“ a že „protiústavnost lhůty může být konstatována teprve v dialogu s konkrétními okolnostmi posuzované věci“. Za konkrétní okolnosti, neboli hlediska kontextuálního posouzení ústavnosti lhůty, s ohledem na svou dosavadní judikaturu Ústavní soud označil:
„1. nepřiměřenost (disproporcionalitu) lhůty ve vztahu k ní časově omezené možnosti uplatnění ústavně garantovaného práva (nároku), případně k ní vymezenému časovému úseku omezení subjektivního práva“. Zde odkázal na nález sp. zn. Pl. ÚS 5/03 rušící ustanovení § 3 a § 6 zákona č. 290/2002 Sb., jež představovala nepřiměřené omezení vlastnického práva, porušení čl. 11 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (za ústavně konformní Ústavní soud považoval v rozhodovaném kontextu takovou právní úpravu, jež by toto omezení zakládala pouze ve zcela nezbytném časovém rozsahu, kterým lze rozumět toliko minimální časové, a to zřetelně prima facie „přechodné“ údobí, nikoli ale lhůtu deseti let);
„2. svévoli zákonodárce při stanovení lhůty (jejím zakotvení anebo zrušení)“. Ve smyslu tohoto hlediska posuzování ústavnosti lhůty postupoval Ústavní soud ve věci sp. zn. Pl. ÚS 2/02, v níž za protiústavní označil zrušení ustanovení § 879c až § 879e občanského zákoníku provedené zákonem č. 229/2001 Sb., jímž zákonodárce zasáhl do legitimního očekávání přesně vymezeného okruhu subjektů pouhý jeden den před uplynutím lhůty, ve které by došlo k nabytí vlastnického práva, v důsledku čehož subjekty, které jednaly v důvěře v předem státem stanovené podmínky, byly pouhý den před uplynutím zmíněné lhůty konfrontovány se svévolným postupem státu;
„3. ústavně neakceptovatelnou nerovnost dvou skupin subjektů, jež je výsledkem zrušení určité zákonné podmínky uplatnění práva pro její protiústavnost, přičemž se tímto zrušením pro dotčenou skupinu subjektů v důsledku uplynutí lhůt již v důsledku derogace bez dalšího možnost uplatnění práva neotevírá“. Zde bylo odkázáno na nález sp. zn. Pl. ÚS 3/94 a nález sp. zn. Pl. ÚS 24/97, jimiž byla zrušením ustanovení stanovujícího počátek lhůty pro uplatnění restitučního nároku otevřena možnost jejich uplatnění i pro ty oprávněné osoby, které v důsledku podmínky trvalého pobytu ve lhůtách původních nároky úspěšně uplatnit nemohly.

Otázkou ústavnosti zvláštní lhůty pro podání správní žaloby se Ústavní soud zabýval v usnesení sp. zn. I. ÚS 609/01. Rozhodoval jím o ústavní stížnosti spojené s návrhem na zrušení ustanovení § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle něhož

„Žaloba proti správnímu rozhodnutí musí být podána do 30 dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni nebo ode dne sdělení jiného rozhodnutí správního orgánu, pokud není dále stanoveno jinak. Zmeškání lhůty nelze prominout.“. Stěžovatel tvrdil, že v důsledku této úpravy dochází k diskriminaci cizinců, pokud jde o jejich právo na soudní ochranu, neboť stanovená 30denní lhůta k podání žaloby je – právě s ohledem na to, že se jedná o cizince často neznalé českého jazyka – nepřiměřeně krátká. Ústavní soud návrh jako zjevně neopodstatněný odmítl s tím, že napadené ustanovení žádné z ústavních kautel neodporuje. V odůvodnění konstatoval, že „*z ústavněprávního hlediska je zásadně v dispozici zákonodárce, zda a v jakých oblastech správněprávní regulace stanoví zvláštním zákonem lhůtu pro podání správní žaloby, tj. lhůtu odlišnou od obecné lhůty dvou měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni, která je zakotvena v ustanovení § 250b odst. 1 věty první o. s. ř. Samotné stanovení speciální lhůty (odlišné od obecné úpravy podle citovaného ustanovení o. s. ř.) – se kterou se lze setkat v podobě třicetidenní lhůty například v ustanovení § 17 odst. 6 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, nebo v ustanovení § 16 odst. 4 zákona č. 498/1990 Sb., o uprchlících, ve znění pozdějších předpisů – nelze považovat za stojící v rozporu s ústavními kautelami, neboť z ústavněprávního hlediska je nutno pokládat za určující pouze to, zda tato zvláštní lhůta pro podání správní žaloby respektuje ústavně zaručená základní práva dotčených osob nebo nikoliv. Ústavní soud se domnívá, že zvláštním zákonem stanovená odlišná (třicetidenní) lhůta nebrání realizaci základního práva na soudní ochranu v souladu s ustanovením čl. 36 Listiny. Ani z ústavněprávního hlediska nelze garantovat pouze obecnou lhůtu pro podání správní žaloby, neboť by se jednalo o popření práva státu na úpravu speciální lhůty ve zvláštním zákoně č. 326/1999, který se z hlediska předmětu právní úpravy (a osobní působnosti) týká (pobytu) cizinců na území České republiky. Ostatně stěžovatelé v ústavní stížnosti spojují tvrzenou diskriminaci cizinců – ve vztahu k jejich právu na soudní ochranu – s údajně nepřiměřeně krátkou třicetidenní lhůtou pro podání správní žaloby těmi, kteří jsou často neznalými českého jazyka. Ústavní soud se nicméně domnívá, že stanovením speciální třicetidenní lhůty k podání správní žaloby nedochází k tomu, že by veřejná moc nešetřila ústavně zaručené základní právo cizince na soudní ochranu, neboť tato lhůta uvedené základní právo neruší, nemění ani nečiní pro cizince nedostupným. Naopak, z ústavněprávního hlediska vytváří pro realizaci tohoto základního práva ve vztahu ke všem (tímto zákonem dotčeným) fyzickým osobám stejné podmínky bez diskriminace. Ústavní soud proto uzavírá, že ustanovení § 172 odst. 1 o lhůtě pro podání správní žaloby je ústavně zjevně konformní a není důvodu je rušit.*“ Jakkoli se Ústavní soud vyjadřoval k předchozí úpravě správního soudnictví obsažené v části páté občanského soudního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2002, jsou podle názoru Nejvyššího správního soudu tyto závěry aplikovatelné i nyní, protože recentní úprava správního soudu je z hlediska délky obecné lhůty k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu principiálně stejná.

Naopak nálezem sp. zn. Pl. ÚS 17/09 Ústavní soud zrušil ustanovení § 32 odst. 2 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), zakotvující sedmidenní lhůtu k podání správní žaloby proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o žádosti o udělení mezinárodní ochrany pro ty případy, kdy byla tato žádost zamítnuta jako zjevně nedůvodná. Ústavní soud v odůvodnění tohoto nálezu uvedl, že „*z hlediska podmínek pro možnost využití soudní ochrany jsou žadatelé děleni do dvou kategorií. Vzhledem k obecnému požadavku zásadně rovného přístupu k ústavním garancím je proto nutné zabývat se potřebností a ospravedlnitelností takového rozdělení. Lhůta*

má eliminovat případy, které "zjevně nemají azylovou podstatu". Zatěžují systém a rychlost vyřízení je u tohoto typu kauz důležitým aspektem. Mezi těmito argumenty a délkou žalobní lhůty však Ústavní soud nevidí bezprostřední souvislost. Aspekt rychlosti je jistě významný a do azylového práva byl promítnut mimo jiné tím, že byla zkrácena obecná dvouměsíční žalobní lhůta na 15 dnů. ... Žalobce je povinen již v žalobě, nejpozději v běhu žalobní lhůty, vymezit rozsah, v jakém správní rozhodnutí napadá, a alespoň základním způsobem vymezit důvody, v nichž nezákonnost rozhodnutí spatřuje. Žaloba ve správním soudnictví musí žalobní bod ve lhůtě pro podání žaloby obsahovat. Pokud tomu tak není, je podání pouhým oznámením záměru obrátit se na správní soud se žalobou, které ovšem nemá i při extenzivním výkladu pojmu žalobní bod žádné relevantní účinky. Od samého počátku jsou tak kladeny požadavky na kvalitu argumentace žalobce. S přihlédnutím k tomu, nač poukazuje navrhovatel, tedy že žalobce je jako žadatel o azyl ve specifické situaci, když se zpravidla neorientuje ve zdejších poměrech a právním řádu, nezná jazyk, nemá zde žádné zázemí, kontakty a je odkázán na vnější pomoc, není tento formální požadavek procesního řádu lehce splnitelný. Přistoupí-li k tomu ještě sedmidenní lhůta, fakticky nutně krácena nejméně o další dva nepracovní dny víkendu, v níž tak musí žadatel - žalobce učinit, vytváří se na něj již nepřiměřený tlak. ... Ústavní soud si je vědom možné námitky, že byť zrušením napadeného ustanovení se žalobní lhůta v případě zjevně nedůvodných žádostí prodlouží ze sedmi na patnáct dnů (§ 32 odst. 1 zákona o azylu), kombinace sociálních faktorů u žadatelů o azyl a zásad ovládajících správní soudnictví bude nadále působit, že řada žadatelů meritorního soudního přezkumu fakticky nedocílí. Stále bude totiž jistě docházet k tomu, že žadatelé budou své blanketové žaloby podávat v samém závěru žalobní lhůty, takže prostor pro možné doplnění nezbytných náležitostí zůstane minimální. Nicméně dosažitelnost soudního přezkoumání rozhodnutí bude při respektování zásady vigilantibus iura pro tyto žadatele vyšší. Aniž by tím Ústavní soud deklaroval, že sama patnáctidenní lhůta je lhůtou dostatečnou (to by šlo již za rámec návrhem vymezeného předmětu řízení), konstatuje, že pro osoby v postavení žadatele o azyl je v běhu této (patnáctidenní) lhůty reálnější soudní přezkum řádně iniciovat. ... Posuzované ustanovení zákona o azylu tím, že omezuje právo žadatele domáhat se u soudu ochrany svých práv stanovením nepřiměřeně krátké lhůty pro podání žaloby, ve své podstatě činí proklamovanou soudní ochranu pouze iluzorní (obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 12/07). Je proto v rozporu s článkem 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož se každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak, přičemž z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny, a dále čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod garantujícího právo na účinný prostředek nápravy před národním orgánem pro každého, kdo byl v právu přiznaném Úmluvou dotčen.“

V návaznosti na tyto teze – vyslovené v judikatuře Ústavního soudu – Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci konstatuje, že délka žalobní lhůty nemůže být sama o sobě protiústavní. Je věcí úvahy zákonodárce, zda a jakou lhůtu pro realizaci práva stanoví. Závěr o její (ne)ústavnosti lze učinit leda po vyhodnocení dalších kontextuálně působících okolností. Nejvyšší správní soud proto posuzoval ústavní konformitu desetidenní lhůty k podání správní žaloby proti rozhodnutí o vyhoštění cizince z hledisek výše vymezených, tj. zkoumal, zda neakceptovatelně neznevýhodňuje některou skupinu cizinců, zda ji zákonodárce nestanovil svévolně a zda není nepřiměřená.

Správní vyhoštění ve smyslu § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je definováno jako ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území. Správní vyhoštění je svým obsahem správním rozhodnutím, které vyjadřuje zájem státu na tom, aby se jím dotčený cizinec na území státu nezdržoval. Uvedený zákaz pobytu není sankcí, resp. trestem uloženým v trestním řízení, ale správním opatřením omezujícím cizince ve svobodě jeho volného pohybu. Jedná se svou povahou o specifické preventivní opatření v oblasti kontroly přistěhovalectví. Smyslem tohoto opatření je co nejúčinnější ochrana státu před negativními jevy, které provází pobyt některých cizinců na území České republiky, a legitimní zájem státu na co nejrychlejším řešení vzniklé situace. Z hlediska podmínek pro možnost využití soudní ochrany je stanovena jednotná délka lhůty k podání správní žaloby proti správnímu rozhodnutí o vyhoštění. Za této situace tedy nelze hovořit o tom, že by úprava délky lhůty k podání správní žaloby proti správnímu rozhodnutí o vyhoštění v ustanovení § 172 odst. 2 zákona pobytu cizinců neakceptovatelně znevýhodňovala některou skupinu cizinců.

Úprava délky lhůty k podání správní žaloby proti správnímu rozhodnutí o vyhoštění je od 1. 1. 2000, kdy nabyl účinnosti zákon č. 326/1999 Sb., kontinuální. Nelze říci, že by posuzovaná desetidenní lhůta byla zakotvena do zákona o pobytu cizinců postupem vykazujícím znaky zákonodárcovy svévole. Úprava není nesrozumitelná ani vnitřně rozporná, zákonodárce nepostupoval nepředvídatelně a nepochybně zavedením kratší žalobní lhůty proti rozhodnutí o správním vyhoštění pod záminkou co nejúčinnější a nejefektivnější ochrany státu před negativními jevy, které provází pobyt některých cizinců na území České republiky, nesledoval primárně faktické vyřazení těchto cizinců z okruhu těch, kteří se mohou domoci ochrany svých práv u soudu.

Nejvyšší správní soud dospěl konečně k závěru, že posuzovaná desetidenní lhůta nebrání faktické realizaci základního práva cizince na soudní ochranu v souladu s ustanovením čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Je si přitom vědom, že kombinace shora uvedených zásad ovládajících správní soudnictví a sociálních faktorů u cizinců, kteří se zpravidla neorientují ve zdejších poměrech a právním řádu, neznají jazyk, nemají zde zázemí, kontakty a jsou odkázáni na vnější pomoc, má za následek, že procesní požadavek, aby žalobce již v žalobě, nejpozději v běhu žalobní lhůty, vymezil rozsah, v jakém správní rozhodnutí napadá, a alespoň základním způsobem vymezil skutkové a právní důvody, v nichž nezákonnost rozhodnutí spatřuje, není lehce splnitelný, a to zvláště přistoupí-li k tomu ještě desetidenní žalobní lhůta. Nicméně Nejvyšší správní soud má za to, že tento tlak není nepřiměřený a že pro cizince je reálné v běhu této desetidenní lhůty při respektování zásady *vigilantibus iura* soudní přezkum řádně iniciovat. Na rozdíl od posuzovaného případu se nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/09 týkal lhůty sedmidenní, tedy lhůty kratší. Navíc řízení o správním vyhoštění cizinců není jednoinstanční, jak je tomu v případě azylového správního řízení, což umožňuje hodnotit zpřísnění podmínek přístupu ke správnímu soudu do jisté míry benevolentněji. Je rovněž třeba přihlédnout k tomu, že v projednávané věci byl stěžovatel v řízení před správním orgánem druhého stupně a v řízení před soudem zastoupen advokátem Mgr. Markem Sedlákem, proto mu nic nebránilo řádně iniciovat soudní přezkum v desetidenní žalobní lhůtě.

Lze tedy shrnout, že městský soud pochybil, pokud o žalobě věcně rozhodoval a žalobními námitkami se meritorně zabýval (žalobu zamítl), ačkoli bylo namístě žalobu pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení odmítnout [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud z tohoto důvodu napadený rozsudek městského soudu zrušil a současně sám podanou žalobu odmítl [§ 110 odst. 1, část věty první za středníkem s. ř. s.], aniž by se mohl zabývat kasačními námitkami stěžovatele.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud rozhodl současně se zrušením rozsudku městského soudu i o odmítnutí žaloby, rozhodl podle § 110 odst. 2, věty druhé s. ř. s. rovněž o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu. Výrok o náhradě nákladů řízení přitom vychází z ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

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

V Brně dne 18. února 2010

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu