

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **V. K. T.,** zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Praha 1, Václavské náměstí 21, proti žalovanému **Policii České republiky - Oblastnímu ředitelství služby cizinecké policie Praha,** se sídlem Praha 3, Olšanská 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 24. 9. 2009, č. j. 10 Ca 96/2009 – 41,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 24. 9. 2009, č. j. 10 Ca 96/2009 – 41, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím žalovaného ze dne 18. 3. 2009, č. j. CPR-2548/ČJ-2009-9CPR-V255, bylo dle ustanovení § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí vydané Policií ČR, oblastním ředitelstvím služby cizinecké policie České Budějovice dne 13. 1. 2009, č. j. CPCB-9837-14/ČJ-2008-61KP. Tímto rozhodnutím bylo žalobci uloženo správní vyhoštění dle ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 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“). Žalobci byla stanovena doba k vycestování z území ČR do 10 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí a doba, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území ČR, byla stanovena na 1 rok.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce správní žalobou, kterou Městský soud v Praze odmítl s odkazem na ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního

(dále jen „s. ř. s.“). Městský soud dospěl k závěru, že žaloba podaná žalobcem dne 27. 3. 2009 neobsahovala žádný žalobní bod a ani ve lhůtě do 10 dnů (dle ustanovení § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ve spojení s ustanovením § 72 odst. 1 s. ř. s.) o něj nebyla doplněna [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Zákonná lhůta k podání (projednatelné) žaloby uplynula dne 2. 4. 2009. Podání, obsahující mimo žalobní body také další obligatorní náležitosti správní žaloby, došlo soudu až dne 19. 5. 2009 (k poštovní přepravě předáno dne 18. 5. 2009). Městský soud konstatoval, že žaloba nebyla doplněna v zákonem stanovené lhůtě; ani výzva soudu k doplnění náležitostí správní žaloby usnesením ze dne 30. 4. 2009, nemohla vést k prodloužení zákonem stanovené lhůty pro podání žaloby. Současně městský soud žalobce odkázal závěry vyslovené k dané problematice Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 - 40 a v rozsudku ze dne 17. 7. 2008, č. j. 9 As 35/2008 - 43.

Proti usnesení městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost opírající se o ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Městskému soudu především vytýká, že nejprve ho usnesením vyzval k doplnění náležitostí žaloby, což také stěžovatel učinil, avšak vzápětí soud žalobu odmítl pro absenci formulace žalobního bodu ve lhůtě stanovené zákonem pro jeho uplatnění, když konstatoval, že nebyly dány podmínky řízení. Tím, že stěžovateli byla zaslána výzva k doplnění náležitostí žaloby, včetně doplnění absentujícího žalobního bodu, byl stěžovatel, po jejím splnění, v legitimním očekávání, že jeho žaloba bude meritorně přezkoumána a že vady, které městský soud v žalobě shledal, jsou odstranitelné, respektive zhojitelné, právě na základě doplnění žaloby. Městským soudem zvolený postup jde tak proti běžně používané praxi, což může stěžovatel prokázat.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že kasační stížností je napadán pouze postup soudu, nikoli žalovaného, a proto k ní nebude podávat vyjádření.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v něm uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Skutkový stav v nyní projednávané věci je následující: stěžovatel podal správní žalobu k městskému soudu dne 27. 3. 2009 (k poštovní přepravě byla zásilka podána dne předcházejícího), přičemž rozhodnutí žalovaného bylo stěžovateli doručeno dne 23. 3. 2009. Žaloba neobsahovala náležitosti dle ustanovení § 37 odst. 3 a § 71 s. ř. s. Stěžovatel si byl absencí náležitostí žaloby vědom, neboť se v jejím textu zavázal doplnit ji o odůvodnění ve lhůtě 10 dnů, což však neučinil. Dne 30. 4. 2009 bylo městským soudem vydáno usnesení, kterým bylo stěžovateli uloženo odstranění nedostatků žaloby ve lhůtě do 14 dnů od jeho doručení; současně byl poučen o následcích nevyhovění výzvě v dané lhůtě, spočívajících v odmítnutí neúplného podání. Zástupce stěžovatele převzal usnesení dne 5. 5. 2009. Lhůta pro odstranění vad žaloby tedy končila dnem 19. 5. 2009. Podání stěžovatele, kterým mělo dojít ke zhojení vad žaloby bylo předáno poštovní přepravě dne

18. 5. 2009 a soudu bylo doručeno dne následujícího. Dne 24. 9. 2009 rozhodl městský soud usnesením o odmítnutí žaloby.

Problematikou uplatnění žalobních bodů se judikatura zdejšího soudu v minulosti zabývala v mnoha případech. Stěžejní závěry byly vysloveny zejména v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58 (publikovaném pod č. 835/1996 Sb. NSS; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz) a nejnověji pak v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, který myšlenkově navazuje na rozsudek ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58 a jím provedenou definici žalobního bodu ve smyslu ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (viz dále). Rozšířený senát konstatoval, že *„je nutno za žalobní bod považovat každé vyjádření žalobce, z něhož byť i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu považuje za nezákonné. Jinými slovy, náležitost žaloby dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je splněna, pokud jsou z tvrzení žalobce seznatelné skutkové děje a okolnosti individuálně odlišitelné od jiných ve vztahu ke konkrétnímu případu žalobce, jež žalobce považoval za relevantní k jím domnělé nezákonnosti správního rozhodnutí; právní důvody nezákonnosti (či nicotnosti) napadeného správního rozhodnutí pak musí být tvrzeny alespoň tak, aby soud při aplikaci obecného pravidla, že soud zná právo, mohl dostatečně vymezit, kterým směrem, tj. ve vztahu k jakým právním předpisům bude směřovat jeho přezkum.* (...) *Bude-li žaloba podaná v zákonné lhůtě pro podání žaloby obsahovat žalobní bod (body) alespoň ve shora vymezené míře konkrétnosti, vznikne vždy krajskému soudu procesní povinnost postupovat podle § 37 odst. 5 s. ř. s., tj. vyzvat žalobce k odstranění vad žaloby tak, aby mohla být věcně projednána (...) Odmítnout žalobu (...) lze jen tehdy, když ve lhůtě pro podání žaloby žalobce nepředestřel žádný takový žalobní bod, popřípadě jen natolik nekonkrétní, že žalobu nebylo možno projednat, a žalobce na výzvu soudu tuto vadu ve stanovené lhůtě neodstranil.“* Závěrem rozšířený senát konstatoval, že *„lhůta stanovená v § 71 odst. 2 větě druhé a třetí dopadá nejen na případy, kdy žalobce doplní vedle již obsažených další (nový) žalobní bod, ale i na případy, kdy v žalobě neuvedl žalobní bod žádný; jen v těchto případech uplyne zákonná lhůta (§ 72 odst. 1 s. ř. s.) marně, ve všech ostatních případech je na místě postup dle § 37 odst. 5 s. ř. s.“* Zde rozšířený senát odkazuje na již zmiňovaný rozsudek zdejšího soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, dle kterého *„koncentrace žalobních bodů daná lhůtou pro jejich uplatnění nemůže být vykládána tak, že pro žalobce vytváří překvapivé situace a vysokou míru nejistoty o tom, co ze svých námitek proti žalobou napadenému rozhodnutí se mu podařilo procesně účinným způsobem uplatnit a co nikoli. Účelem lhůty k uplatnění žalobních bodů je totiž toliko časové fixování základního rozsahu toho, co bude předmětem soudního přezkumu správního rozhodnutí, tak, aby byla zajištěna patřičná míra právní jistoty účastníků řízení a rychlost řízení.“*

Není sporu o tom, že v nyní projednávaném případě byla v otevřené lhůtě podána tzv. „blanketní žaloba“, tedy podání postrádající především obligatorní náležitosti uvedené v ustanovení § 71 odst. 1 s. ř. s., zejména pak vymezení (alespoň jednoho) žalobního bodu, ve smyslu písmene d) tohoto ustanovení. Jestliže nedošlo k doplnění žaloby uplynutím lhůty pro její podání, ve smyslu ustanovení § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, tedy do 10 dnů ode dne doručení rozhodnutí žalovaného (2. 4. 2009), byl dán důvod pro to, aby městský soud postupoval dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a odmítl podanou žalobu (spíše fakticky obecně podání) pro nesplnění podmínek řízení, kdy nelze v řízení pokračovat. V takovém případě (jak již bylo naznačeno) soud není povinen postupovat

vůči žalobci dle ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť takto koncipovaná poučovací povinnost by zjevně odporovala zásadě dispoziční a rovněž zásadě koncentrační, v souladu s nimiž je tento typ řízení koncipován (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2004, č. j. 4 Azs 3/2004 - 48).

Stěžovateli je ovšem třeba dát za pravdu v tom, že pokud byl vyzván usnesením soudu k doplnění náležitosti žaloby a současně byl poučen o následcích nesplnění výzvy v soudem stanovené lhůtě, pak nebylo možné, aby soud poté, co stěžovatel splnil všechny podmínky stanovené výzvou, odmítl žalobu pro nesplnění podmínek řízení, a to i za situace, že zákonem stanovená lhůta k formulaci žalobních bodů již dříve (před vydáním soudní výzvy) uplynula. Městský soud sice správně dovozuje, že lhůta pro podání žaloby je lhůtou zákonnou, přehlíží však její charakter coby lhůty pořádkové. V této souvislosti je třeba odmítnout odkaz městského soudu na jím uváděnou judikaturu, která na nyní projednávaný případ nedopadá, a lze naopak poukázat na jiné rozhodnutí zdejšího soudu, a to například na rozsudek ze dne 6. 10. 2005, č. j. 2 Azs 416/2004 - 71. V něm se Nejvyšší správní soud vyslovil v tom smyslu, že pokud soud vyzve žalobce k doplnění žaloby i přes to, že podaná žaloba neobsahuje žádný žalobní bod, a tímto postupem dojde k jejímu doplnění po lhůtě pro podání žaloby, je třeba dovodit, že soud nepovažoval podanou žalobu za věcně neprojednatelnou. Pokud by byl připuštěn opačný výklad, pak vydané usnesení k doplnění náležitostí žalobu postrádá smysl. V citovaném rozsudku je poukazováno na důsledky takového postupu soudu: *„Postup (...) soudu tedy v projednávané věci provedením popsaných kroků u účastníků řízení jednoznačně musel vyvolat přesvědčení o meritorním rozhodování a tomuto legitimnímu očekávání proto přiměřeně odpovídala i jejich procesní aktivita. Postup soudu, vrcholící za dané situace nikoliv meritorním rozhodnutím, nýbrž procesním usnesením odmítajícím žalobu, je proto zcela překvapivý, nepředvídatelný a tedy i nežádoucí. (...) procesní situace se od počátku řízení před (...) soudem nikterak nezměnila v tom smyslu, že by snad teprve později vyvstal na povrch důvod pro odmítnutí žaloby, na počátku řízení soudu objektivně neznámý.“* Lze tedy přisvědčit stěžovateli, že na základě postupu zvoleného soudem v této konkrétní věci byl v legitimním očekávání, že vady jeho podání jsou zhojitelné a že po jejich odstranění bude možné podanou správní žalobu meritorně projednat. Tento právní názor zcela koresponduje s názorem Ústavního soudu vysloveným v nálezu ze dne 11. 11. 2003, sp. zn. IV. ÚS 525/02, dle kterého *„[k]aždému navrhovateli vzniká v řízení před orgánem veřejné moci legitimní očekávání, že bude-li postupovat v souladu se zákonem a konkrétními pokyny tohoto orgánu, povede to v případě úspěchu ve sporu k vydání reálně vykonatelného rozhodnutí. Soudy právního státu chránícího individuální lidská práva a svobody, jsou ústavně zavázány promýšlet důsledky svých rozhodnutí, zohledňovat svůj předchozí postup, dbát na vynutitelnost vydávaných rozhodnutí a neposuzovat věc jenom z hlediska izolovaného výkladu jednoho ustanovení. Důvěra v soudní rozhodování a reálná vynutitelnost práva totiž patří mezi základní mimoprávní atributy právního státu.“*

Vzhledem k výše uvedenému nezbývá Nejvyššímu správnímu soudu než konstatovat, že městský soud v projednávané věci procesně pochybil způsobem, který zakládá nezákonnost jeho usnesení, ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Kasační stížnost je tedy důvodná a Nejvyšší správní soud proto napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první před středníkem s. ř. s.).

V dalším řízení bude třeba, aby městský soud, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), posoudil stěžovatelovu žalobu znovu, a to i s přihlédnutím k jejímu doplnění, jak bylo konstatováno shora.

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

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

V Brně dne 1. února 2011

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu

O P R A V N É U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl předsedou senátu JUDr. Vojtěchem Šimíčkem v právní věci žalobce **V. K.T.,** zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Praha 1, Václavské náměstí 21, proti žalovanému **Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie,** se sídlem Praha 3, Olšanská 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 24. 9. 2009, č. j. 10 Ca 96/2009 - 41,

t a k t o :

V záhlaví rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2011, č. j. 2 As 96/2010 - 83, jakož i v záhlaví zkráceného znění rozsudku ze dne 1. 2. 2011, č. j. 2 As 96/2010 - 82, **s e** označení žalovaného **o p r a v u j e** tak, že správně zní: *proti žalovanému Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie*.

O d ů v o d n ě n í :

Shora uvedeným rozsudkem zdejšího soudu bylo rozhodnuto ve věci kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 24. 9. 2009, č. j. 10 Ca

96/2009 - 41. Tento rozsudek byl zrušen a věc byla vrácena městskému soudu k dalšímu řízení. Při vyhotovování tohoto rozsudku i jeho zkráceného znění došlo k pochybení v označení žalovaného; ten byl označen jako Policie ČR – Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Praha. Správné označení žalovaného však je Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, neboť právě toto je orgán, který o žalobcově věci rozhodl v posledním stupni a je proto žalovaným podle § 69 soudního řádu správního. Tuto zjevnou nesprávnost záhlaví rozsudku i jeho zkráceného znění předseda senátu podle § 54 odst. 4 ve spojení s § 120 soudního řádu správního opravil.

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

V Brně dne 1. března 2011

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu