ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobkyně: **T. P.,** zast. Mgr. Vojtěchem Veverkou, advokátem, se sídlem nám. Starosty Pavla 40, Kladno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 3. 2010, č. j. 10 Ca 431/2009 - 20,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Ustanovenému zástupci žalobkyně Mgr. Vojtěchu Veverkovi **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v částce 2880 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Ministr vnitra rozhodnutím ze dne 2. 12. 2009, č. j. MV-65676/VS-2009, podle § 152 odst. 5 písm. b) správního řádu zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil napadené rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 12. 8. 2009, č. j. OAM-5871-6/TP-2009, kterým byla podle § 75 odst. 1 písm. h) 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“) zamítnuta žádost žalobkyně o povolení k trvalému pobytu na území České republiky.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 18. 3. 2010, č. j. 10 Ca 431/2009 - 20, žalobu proti tomuto rozhodnutí odmítl. Podle soudu žalobkyně uvedla, že je státní občankou

Běloruska a že ministr vnitra zamítl její rozklad podaný proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu na území České republiky. Žalobkyně dále konstatovala, že napadá všechny výroky rozhodnutí o rozkladu, neboť v předcházejícím řízení správní orgán porušil své povinnosti vycházející z právních předpisů a nerespektoval její práva. Rozhodnutí žalobkyně považuje za nezákonné pro nerespektování zásad řízení. K tomu soud poznamenal, že žalobkyně avizovala doplnění žalobních důvodů ve lhůtě do 30 dnů, přičemž současně požádala o ustanovení zástupce a o osvobození od soudních poplatků. Soud usnesením ze dne 22. 1. 2010, č. j. 10 Ca 431/2009 - 13, žalobkyni od soudních poplatků osvobodil a ustanovil jí zástupcem advokáta Mgr. Vojtěcha Veverku. Posléze soud usnesením ze dne 18. 2. 2010, č. j. 10 Ca 431/2009 - 14, doručeným dne 22. 2. 2010, vyzval ustanoveného zástupce, aby ve stanovené desetidenní lhůtě odstranil nedostatky žaloby tím, že uvede žalobní body, z nichž bude patrno, z jakých skutkových a právních důvodů žalobkyně rozhodnutí napadá a aby označil důkazy, které navrhuje provést. Dne 4. 3. 2010 ustanovený zástupce soudu sdělil, že žalobkyni neúspěšně opakovaně kontaktoval a bez její spolupráce nemůže výzvě vyhovět. Soud v odůvodnění rozhodnutí o odmítnutí žaloby odkázal na § 37 odst. 5 a § 71 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) a uvedl, že žaloba je neurčitá a nekonkrétní. Podle názoru soudu v jejím textu žalobkyně nevznáší žádné konkrétní výhrady vůči napadenému rozhodnutí. Z obsahu žaloby nelze poznat, v čem žalobkyně spatřuje nezákonnost či nesprávnost napadeného rozhodnutí, resp. jaká pochybení vytýká. Z hlediska § 71 s. ř. s. je taková žaloba nedostačující. Přestože žalobkyně byla prostřednictvím zástupce vyzvána, aby tento nedostatek odstranila, a přestože byla poučena o následcích, pokud tak neučiní, tak vytýkané vady ve stanovené lhůtě a ani později neodstranila. Pro tento nedostatek nebylo možné v řízení pokračovat, a proto soud žalobu podle § 37 odst. 5 s. ř. s. odmítl. Z toho důvodu se soud již nezabýval návrhem na přiznání odkladného účinku žalobě.

Ve včas podané kasační stížnosti a v jejím doplnění žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) namítla, že soud měl žalobu věcně projednat, a nikoliv ji odmítnout. Stěžovatelka zdůraznila, že v žalobě uvedla porušení povinností správních orgánů vyplývajících z právních předpisů a zásad správního řízení, kvůli nimž je rozhodnutí nezákonné. Stěžovatelka dále namítla, že se v žalobě zmínila o trvalé známosti v České republice. Její podání tudíž splňovalo všechny náležitosti podle § 37 a § 71 s. ř. s. Ačkoliv požádala o poskytnutí lhůty k doplnění žaloby, soud se přesto měl zabývat těmi skutečnostmi, které byly uvedeny v žalobě. Podle názoru stěžovatelky totiž tyto skutečnosti samy o sobě postačovaly k tomu, aby soud mohl žalobu věcně projednat. Soud tak měl přezkoumat zákonnost řízení, v němž bylo rozhodnutí vydáno. Měl se zabývat postupem správních orgánů a tím, zda zjištěný skutkový stav měl oporu ve spisech, zda má rozhodnutí všechny náležitosti, zda je přezkoumatelné a srozumitelné. Podle názoru stěžovatelky měl soud rovněž přezkoumat, zda byly či nebyly splněny podmínky pro udělení trvalého pobytu na území České republiky, když podle žaloby má v České republice přítele. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 3. 2010, č. j. 10 Ca 431/2009 - 20, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, přičemž současně požádala o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se soud nezabýval věcným přezkumem správního rozhodnutí a jeho procesní postup nehodlá hodnotit. Nicméně

neodstranění vad žaloby představuje zákonný důvod pro její odmítnutí a soud proto postupoval v souladu se zákonem. Z těchto důvodů nepodporuje přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež byly stěžovatelkou v kasační stížnosti uplatněny. Neshledal přitom vady, k nimž by podle § 109 odst. 3 s. ř. s. musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatňuje důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., přičemž je toho názoru, že žaloba byla s ohledem na její obsah plně a věcně projednatelná. Nejvyšší správní soud však tento názor nesdílí.

Nejvyšší správní soud uvádí, že Městský soud v Praze postupoval správně, když odkázal na § 37 a § 71 s. ř. s. a dospěl k závěru, že podaná žaloba nevyhovuje požadavkům uvedeným v těchto ustanoveních a je tak neprojednatelná. Před tím však Městský soud v Praze stěžovatelku na tuto skutečnost prostřednictvím ustanoveného zástupce upozornil a vyzval ji k doplnění a konkretizaci žaloby (srov. usnesení ze dne 18. 2. 2010, č. j. 10 Ca 431/2009 - 14). Stěžovatelka však nijak nereagovala a neposkytla ustanovenému zástupci nezbytnou součinnost pro to, aby mohl výzvě soudu případně vyhovět, jak vyplývá z jeho vyjádření ze dne 4. 3. 2010.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že správní soudnictví je založeno na tzv. dispoziční zásadě a žaloba, resp. její obsah a uvedení přesných žalobních bodů je jejím projevem. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 - 40, publikovaného pod č. 113/2004 Sb. NSS, „*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.]*“. V dalším rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2004, č. j. 6 Azs 22/2004 - 42, www.nssoud.cz, se uvádí, že „*žalobní bod musí podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. obsahovat skutkové a právní důvody, pro které žalobce považuje napadené rozhodnutí za nezákonné … Stěžovatel však v žalobě žádné takové konkrétní důvody, které by se vztahovaly k vadám řízení před správním orgánem, neuvedl. Uvedl jen ustanovení správního řádu, které bylo podle jeho názoru porušeno a z hlediska skutkových důvodů odkázal na spisový materiál. Takové tvrzení nelze považovat za žalobní bod ve smyslu výše uvedeného ustanovení soudního řádu správního.*“. Uvedené závěry lze přitom vztáhnout i na nyní posuzovanou situaci, kdy stěžovatelka obecně uvedla důvody pro zrušení rozhodnutí, a to bez jakékoliv konkretizace.

Pro danou věc a s ohledem na námitky stěžovatelky je ovšem třeba zohlednit závěry obsažené v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, který byl publikován pod č. 835/2006 Sb. NSS. Podle nich „*líčení skutkových okolností v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu 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. 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.".

K problematice žalobních bodů se přitom rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyjádřil i v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, publikovaným pod č. 2162/2011 Sb. NSS. V něm rozšířený senát vyslovil, že „*smyslem a účelem toho, aby v žalobě byl uveden (alespoň jeden) žalobní bod, je především vymezit obsah soudního přezkumu, tj. jaké skutkové a právní otázky má soud posuzovat z hlediska žalobcem tvrzené nezákonnosti správního rozhodnutí. ... správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační; od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nahrazovat jeho projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního aktu. ... Jestliže žalobní bod těmto požadavkům vyhovuje, je projednání způsobilý v té míře obecnosti, v níž je formulován, a případně - v mezích této formulace - v průběhu řízení dále doplněn. K tomu je ale třeba dodat, že míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta. ... rozšířený senát se přiklonil k definici žalobního bodu ..., podle něhož 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.*".

Podle Nejvyššího správního soudu je v nyní posuzovaném případě zřejmé, že žaloba ani těmto požadavkům není schopná dostát. Stěžovatelka totiž v žalobě jen velmi obecně a nekonkrétně vyjádřila nespokojenost s rozhodnutím. To však samo o sobě nebylo dostačující, neboť stěžovatelka v žalobě neprovedla konkretizaci a individualizaci, jak je vyžadováno, a nijak tyto obecné námitky nespecifikovala s ohledem na okolnosti jejího případu. Nejvyšší správní soud konstatuje, že z žaloby nelze ani v těch nejhrubších obrysech dovodit, z jakých důvodů považuje stěžovatelka napadené rozhodnutí za nezákonné, jak je judikaturou požadováno. Pod žalobní bod podle Nejvyššího správního

soudu proto nelze podřadit vyjádření stěžovatelky, že „*žalovaný porušil ... své povinnosti vyplývající z právních předpisů, a zároveň, že nebyla respektována práva ... zakotvená právním řádem*“. Stejně obecné je i tvrzení, že „*rozhodnutí je nezákonné pro nerespektování zásad ... správního řízení*“, přičemž i zde je dána absence skutkového děje a okolností konkrétního případu, jak je judikaturou požadováno. Za tyto skutkové okolnosti, individualizaci a konkretizaci nelze podle Nejvyššího správního soudu požadovat ani shrnutí z rekapitulační části žaloby, podle které je stěžovatelka „*státní občanka Běloruska a podala v České republice žádost o udělení povolení k trvalému pobytu*“. Pokud stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že v žalobě namítla též, že má v České republice trvalou známost, potom je třeba poznamenat, že ani toto své velmi obecné tvrzení nijak nekonkretizovala. Není tak zřejmé, co tímto tvrzením chtěla docílit. Nejvyšší správní soud dále v této souvislosti zdůrazňuje, že stěžovatelka se zmínila o své trvalé známosti v žalobě pouze v souvislosti s odůvodněním žádosti o přiznání odkladného účinku žalobě.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že žaloba, tak jak byla stěžovatelkou podána, byla neprojednatelná. Stěžovatelka přitom dostala příležitost žalobu konkretizovat a doplnit, tu však nevyužila. Nejvyšší správní soud s ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl k závěru, že důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. není dán a kasační stížnost tak není důvodná. Proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti bez zbytečného odkladu poté, co mu věc byla Městským soudem v Praze předložena k vyřízení a rozhodnutí, nezabýval se již z toho důvodu návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť neúspěšné stěžovatelce náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Stěžovatelce byl usnesením Městského soudu v Praze ze dne 11. 8. 2010, č. j. 10 Ca 431/2009 - 34, pro řízení o kasační stížnosti ustanoven zástupcem advokát Mgr. Vojtěch Veverka. V případě ustanoveného zástupce hradí odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů stát (srov. § 35 odst. 8 s. ř. s.). Tento zástupce však byl stěžovatelce ustanoven již pro řízení o žalobě usnesením Městského soudu v Praze ze dne 22. 1. 2010, č. j. 10 Ca 431/2009 - 13, takže i kdyby usnesení založené na čl. 34 nebylo vydáno, tak by takto ustanovený zástupce byl oprávněn zastupovat stěžovatelku rovněž v řízení o kasační stížnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2007, č. j. 1 Afs 120/2006 - 117, publikované pod č. 1460/2008 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud určil odměnu ustanovenému zástupci částkou 2100 Kč za jeden úkon právní služby spočívající v písemném podání soudu ve věci samé (doplnění kasační stížnosti ze dne 1. 2. 2011) podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f) a § 7 bod 5 advokátního tarifu a částkou 300 Kč za jeden režijní paušál podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Advokát stěžovatelku zastupoval již v řízení před Městským soudem v Praze, takže byl s danou věcí náležitě obeznámen a nemůže mu proto být přiznána také odměna za první poradu s klientkou včetně převzetí a přípravy zastoupení ve smyslu § 11 odst. 1

písm. b) advokátního tarifu. Protože je advokát plátcem daně z přidané hodnoty (dále jen „DPH“), zvyšuje se odměna o částku odpovídající DPH, kterou je advokát povinen odvést z odměny za zastupování a náhrad hotových výdajů podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Částka DPH činí 480 Kč. Celkem tedy odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů činí 2880 Kč. Zástupci stěžovatelky bude tato částka vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 29. června 2011

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu