

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **A. Ö.,** zast. Mgr. Janem Lipavským, advokátem, se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 3. 12. 2015, č. j. 50 Az 2/2015 – 41,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 3. 12. 2015, č. j. 50 Az 2/2015 – 41, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.
Předcházející řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 9. 2015, č. j. OAM-119/ZA-ZA13-P05-R2-2013, rozhodl tak, že žalobci neudělil mezinárodní ochranu podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „azylový zákon“).

[2] Žalobou podanou k poštovní přepravě dne 8. 10. 2015 napadl žalobce rozhodnutí žalovaného.

[3] Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích usnesením ze dne 3. 12. 2015, č. j. 50 Az 2/2015 - 41, žalobu odmítnul a prohlásil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Krajský soud vycházel z toho, že mu dne 9. 10. 2015 byla doručena žaloba, která obsahovala obecné tvrzení ohledně porušení práv žalobce v předcházejícím řízení, včetně odkazu na právní ustanovení, ale tato tvrzení nebyla nijak upřesněna konkrétními výtkami. V následující úvaze poukázal na § 71 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), který ukládá žalobci povinnost uvést v žalobě konkrétní skutková tvrzení doprovázená právní argumentací. Vzhledem k této zákonné povinnosti a s odkazem na judikaturu (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 4 Azs 149/2004 - 52; ze dne 28. 5. 2007, č. j. 8 As 43/2006 - 74; ze dne 24. 7. 2014, č. j. 7 As 130/2013 - 29; ze dne 5. 3. 2015, č. j. 6 Afs 3/2015 - 29) krajský soud konstatoval, že právní náhled na věc se nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona či jeho citaci. Zároveň nepovažoval za dostatečný pouhý obecný a typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž upozornil na žalobcovu povinnost vymezit konkrétní skutkové děje či okolnosti zachycené ve spisu (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, č. 835/2006 Sb. NSS). Krajský soud uvedl, že žalobní body měly být v uvedeném případě vymezeny ve lhůtě 15 dnů pro podání správní žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 32 odst. 1 azylového zákona) a dále poukázal na dispoziční zásadu, tj. vázanost soudního přezkumu žalobními body.

[4] S ohledem na uvedené závěry krajský soud posoudil žalobcovo podání jako typickou blanketní žalobu, kterou Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 As 50/2014 - 18, výslovně označil za neprojednatelnou, protože neobsahuje žádný žalobní bod ve smyslu rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78. Žalobce si byl vědom popsaného nedostatku žaloby, a proto uvedl, že žalobu doplní za pomoci právního zástupce, o jehož ustanovení požádal. Krajský soud žádost o ustanovení zástupce zamítl usnesením č. j. 50 Az 2/2015 - 34, které nabylo právní moci dne 16. 11. 2015. Lhůta pro podání žaloby uplynula dne 1. 12. 2015, ale žalobce vady žaloby, jichž si byl prokazatelně vědom, v této lhůtě neodstranil. Krajský soud pak již nebyl schopen k odstranění vad žaloby žalobce ve lhůtě pro podání žaloby vyzvat, protože nemá k dispozici žádný odborný administrativní aparát a navíc rozhodující soudce vedle agendy správního soudnictví rozhoduje i některé občanskoprávní agendy a ve věcech obchodního rejstříku. I kdyby ale krajský soud stihl výzvu vydat ve lhůtě pro podání žaloby, žalobce by již nepochybně nebyl schopen na ni adekvátně reagovat. Krajský soud proto žalobu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelnou překážku řízení odmítl.

II.
Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Kasační stížností podanou dne 15. 12. 2015 u krajského soudu, doručenou dne 18. 12. 2015 zdejšímu soudu, napadl žalobce (dále též „stěžovatel") nadepsané usnesení

s ohledem na to, že řízení před krajským soudem považuje za zatížené vadou, která měla za následek nesprávné a nezákonné rozhodnutí. Stěžovatel se domnívá, že bylo možné vady podané žaloby odstranit dle § 37 odst. 5 s. ř. s., a proto je odmítnutí žaloby nezákonné. Krajský soud měl správně stěžovatele vyzvat k odstranění vad jeho podání a poučit jej, v čem je spatřována vada jeho podání. Ačkoli je z napadeného usnesení zřejmé, že si toho krajský soud byl vědom, neučinil tak pouze z důvodů jeho vytíženosti a domněnky, že by výzva byla bezpředmětná.

[6] Stěžovatel uvádí, že tyto důvody nemohou ospravedlnit procesní pochybení soudu, který nepostupoval v souladu se zákonem. Zároveň se domnívá, že krajský soud měl dostatečný prostor pro to, aby stěžovatele řádně vyzval a poučil ho, v čem je jeho podání vadné. Pokud krajský soud vydal nejprve usnesení, kterým zamítl stěžovatelův návrh na ustanovení zástupce, nic mu nebránilo v tom, aby v tomto usnesení současně stěžovatele poučil a vyzval k tomu, v jaké lhůtě má být jeho návrh doplněn nebo opraven. Stěžovatel považuje za chybné i rozhodnutí o tom, že mu nebyl ustanoven zástupce, byť je to v obdobných věcech zcela běžné – v obdobných řízeních vystupují cizinci, kteří nemusejí umět český jazyk a neorientují se v tuzemském právním řádu.

[7] Stěžovatel dále odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, č. 534/2005 Sb. NSS, podle něhož nemají soudy posuzovat procesní náležitosti úkonů účastníků řízení formalisticky. Pokud existují o obsahu podání pochybnosti, je úkolem soudu, aby je odstranil. Naopak povinnost vyzývat žalobce k odstranění vad podání dle § 37 odst. 5 s. ř. s. neexistuje například tehdy, neobsahuje - li žaloba žádný žalobní bod a není - li objektivně možné, aby žalobce doplnil žalobní bod ve lhůtě pro podání žaloby (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, sp. zn. 2 As 69/2008; ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. 7 As 15/2010; či rozšířeného senátu téhož soudu č. 2162/2011 Sb. NSS).

[8] Stěžovatel dodává, že odkaz krajského soudu na jeho vytíženost je zcela nesprávný a hraničí se zneužitím práva. Krajský soud mohl stěžovatele vyzvat a řádně poučit i poté, kdy usnesení o zamítnutí návrhu na ustanovení zástupce nabylo právní moci. Vzhledem k tomu, že doručování písemností prostřednictvím poštovní přepravy se v současnosti uskuteční většinou do druhého dne od jejich podání, mohl stěžovatel mít k odstranění vad 10 až 14 dní, pokud by krajský soud postupoval v souladu se zákonem. Stěžovatel rovněž namítá, že by byl schopen svou žalobu doplnit i tehdy, pokud by výzvu k odstranění vad obdržel například 3 dny před uplynutím lhůty; úvahy krajského soudu o bezpředmětnosti výzvy jsou proto liché. K tomu poukazuje i na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. 534/2005 Sb. NSS a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2008, sp. zn. 4 Azs 51/2008.

[9] Závěrem stěžovatel ve smyslu § 104a odst. 1 s. ř. s. shledává přesah vlastních zájmů v zásadních pochybeních krajského soudu a nezákonnosti spočívající v nesprávném procesním postupu krajského soudu, které měly přímý dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[10] Žalovaný ve vyjádření ze dne 4. 1. 2016 ke kasační stížnosti odkazuje na odůvodnění svého a soudního rozhodnutí, přičemž nespatřuje v postupu krajského soudu žádné pochybení. Žalovaný konstatuje, že neshledal žádný důvod pro přiznání jakékoli formy mezinárodní ochrany stěžovateli. Zároveň považuje usnesení krajského soudu za správné, protože stěžovatel si byl nedostatků svojí žaloby vědom, vady žaloby v požadované lhůtě neodstranil a krajský soud již objektivně nebyl schopen k odstranění vad žaloby stěžovatele ve lhůtě pro podání žaloby vyzvat. Krajský soud rozhodl v souladu se zákonem a z jeho rozhodnutí jsou zjevné i úvahy, které vypořádávají námitky nyní podané kasační stížnosti. Žalovaný proto navrhuje, aby zdejší soud kasační stížnost zamítnul.

[11] Krajský soud přiložil ke kasační stížnosti předkládací zprávu, ve které se vyjadřuje k jednotlivým kasačním námitkám. Uvádí, že žaloba neobsahovala žádný žalobní bod a jednalo se o typickou blanketní žalobu, kterou Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 As 50/2014 - 18, výslovně označil za neprojednatelnou. Zároveň odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, že neexistuje zákonná povinnost soudu v případech, kdy žaloba neobsahuje žádný žalobní bod, vyzývat žalobce k odstranění těchto vad ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s. (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: usnesení ze dne 28. 3. 2007, č. j. 3 Azs 204/2006 - 70; rozsudek ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 - 40; rozsudek ze dne 27. 2. 2004, č. j. 4 Azs 3/2004 - 48; rozsudek ze dne 2. 8. 2007, č. j. 2 Azs 54/2007 - 45; a rozsudek ze dne 30. 4. 2013, č. j. 9 Afs 2/2013 - 46). Závěrem krajský soud poukazuje na to, že již v minulosti Nejvyšší správní soud označil kasační stížnost, v níž stěžovatel namítá, že krajský soud má zákonnou povinnost vyzvat žalobce k odstranění vad žaloby, která neobsahuje žádný žalobní bod, ve smyslu § 104a s. ř. s. za nepřijatelnou (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2007, č. j. 1 Azs 99/2006 - 46; ze dne 28. 3. 2007, č. j. 3 Azs 204/2006 - 70).

III.
Posouzení kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal podmínky pro řízení o kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku u krajského soudu, který usnesení vydal (§ 106 odst. 2 ve spojení s § 106 odst. 4 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[13] Na základě kasační stížnosti, kterou shledal zdejší soud projednatelnou, přezkoumal Nejvyšší správní soud napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Stěžovatel podal kasační stížnost z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí žaloby [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[14] Kasační stížnost je důvodná.

pokračování

[15] Ze spisů zjistil zdejší soud tyto podstatné skutečnosti:

[16] Napadené rozhodnutí žalovaného ve věci mezinárodní ochrany ze dne 17. 9. 2015, č. j. OAM - 119/ZA - ZA13 - P05 - R2 - 2013, nabylo dle vyznačené doložky právní moci dne 8. 10. 2015.

[17] Dne 9. 10. 2015 obdržel Krajský soud v Hradci Králové žalobu, kterou stěžovatel odevzdal k poštovní přepravě dne 8. 10. 2015. Žaloba obsahovala základní vymezení rozhodnutí žalovaného. Stěžovatel v žalobě namítal, že žalovaný porušil § 2 odst. 1 a 4, § 3, § 50 odst. 2 až 4, § 52 a § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a § 12, § 14 a § 14a azylového zákona. Vedle toho uvedl, že žaloba bude doplněna za pomoci právního zástupce. Součástí žaloby byla i žádost o ustanovení právního zástupce.

[18] Usnesením ze dne 6. 11. 2015, č. j. 50 Az 2/2015 - 34, zamítl krajský soud návrh žalobce na ustanovení zástupce. Usnesení nabylo právní moci dne 16. 11. 2015.

[19] Předmětem případu, ke kterému směřují uplatněné kasační námitky, je posouzení otázky, zda krajský soud postupoval správně, pokud po zamítnutí návrhu na ustanovení zástupce usnesením ze dne 6. 11. 2015, č. j. 50 Az 2/2015 - 34, nevyzval stěžovatele k doplnění žaloby a po marném uplynutí zákonné lhůty (§ 32 odst. 1 azylového zákona) žalobu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

[20] Podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod „[k]*do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví - li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny*“.

[21] Podle § 37 odst. 5 s. ř. s. „[p]*ředseda senátu usnesením vyzve podatele k opravě nebo odstranění vad podání a stanoví k tomu lhůtu. Nebude - li podání v této lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud podání usnesením odmítne, nestanoví - li zákon jiný procesní důsledek. O tom musí být podatel ve výzvě poučen*“.

[22] Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. „[ž]*aloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) 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 odst. 2 téhož ustanovení „[k] *žalobě žalobce připojí jeden opis napadeného rozhodnutí. Žalobce může kdykoli za řízení žalobní body omezit. Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby*“.

[23] Podle § 32 odst. 1 azylového zákona „[ž]*alobu proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany lze podat ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí*“.

[24] Řízení před správními soudy je vystaveno na zásadě dispoziční a koncentrační. První reprezentuje východisko, že předmět řízení je v rukách žalobce a soud může věc zpravidla přezkoumat pouze v mezích žalobních bodů. Druhá je projevem principu, že žalobce může své žalobní body uplatňovat pouze v zákonem stanovené lhůtě a k později

uplatněným námitkám nelze již zásadně přihlížet. Předpokladem pro věcné posouzení žaloby je proto existence alespoň jednoho žalobního bodu (srov. Potěšil, L., Šimíček, V. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014. s. 629), který navíc může žalobce formulovat pouze v zákonné lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.).

[25] K formulaci žalobních bodů Nejvyšší správní soud uvedl, že musí obsahovat skutkové a právní důvody, pro které žalobce považuje rozhodnutí správního orgánu za nezákonné. Přitom podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 4 Azs 149/2004 - 52, č. 488/2005 Sb. NSS, je naprosto nedostatečný odkaz na spisový materiál, jelikož „[...]*úkolem soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví není vyhledávat jednotlivá tvrzení účastníků v různých částech správního spisu a ve vztahu k tomu pochybení správního orgánu v předcházejícím řízení, nýbrž přezkoumávat konkrétní kroky, na něž účastník řízení ve své žalobě poukáže a které specifikuje*“. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dále doktrínu k formulaci žalobních bodů rozvinul v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, č. 835/2006 Sb. NSS: „*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*“. Později rozšířený senát ve svém rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, č. 2162/2011 Sb. NSS, uvedl, že za žalobní bod je nutné 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".

[26] Pokud žaloba žádné takové žalobní body neobsahuje, závisí další postup krajského soudu zejména na tom, kolik času ze zákonné lhůty pro podání žaloby zbývá ve chvíli, kdy žalobce u krajského soudu žalobu podá. Je - li stále dostatek času, krajský soud žalobce dle § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzve k jejímu doplnění – citované ustanovení ze svého znění nepřipouští žádnou diskreci. Pouze v případech, kdy žaloba neobsahuje žádný žalobní bod, a zároveň již není objektivně možné, aby žalobce žalobní bod ve lhůtě pro podání žaloby doplnil, nemá krajský soud povinnost žalobce vyzývat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2010, č. j. 7 As 15/2010 - 56). Závěr uvedeného rozhodnutí přitom odpovídá i konstantní rozhodovací praxi správních soudů. V rozsudku ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 - 40, č. 113/2004 Sb. NSS, zdejší soud konstatoval, že pokud žaloba neobsahuje žádný žalobní bod „[...] *může být tento nedostatek podmínek řízení odstraněn, a to ve lhůtě pro podání žaloby, jak vyplývá z citovaného ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. Není však dána zákonná povinnost soudu v těchto případech vždy vyzývat žalobce k odstranění těchto vad ve smyslu ustanovení § 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*" (zvýraznil zdejší soud). V tomto případě ale zdejší soud posuzoval případ, kdy žalobce podal blanketní žalobu dne 27. 11. 2002, ačkoli lhůta pro podání žaloby skončila dne 28. 11. 2002. Obdobný případ blanketní žaloby, kterou již pro uplynutí koncentrační lhůty nebylo možné doplnit, posoudil Nejvyšší správní soud obdobně i v rozsudku ze dne 27. 2. 2004, č. j. 4 Azs 3/2004 - 48. Z těchto dvou starých rozhodnutí pak vychází i celá řada dalších judikátů zdejšího soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2007, č. j. 2 Azs 54/2007 - 45; ze dne 29. 11. 2007, č. j. 1 Azs 99/2006 - 46; ze dne 30. 4. 2013, č. j. 9 Afs 2/2013 - 46).

[27] Rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 As 50/2014 - 18, na který krajský soud odkazoval, vycházel ze skutkového stavu, kdy Krajský soud v Brně odmítnul žalobu bez jakékoli výzvy, protože žalobce v žalobní lhůtě neuvedl žádné žalobní body a žalobu podal večer v poslední den lhůty k jejímu podání. Nejvyšší správní soud shledal, že v daném případě nebylo možné vady žaloby odstranit. Dále pak předestřel, že „[ú]*čelem § 37 odst. 5 s. ř. s. je upozornit podatele na vady podání, vyzvat ho k jejich odstranění, stanovit mu k tomu lhůtu a upozornit ho na následky spojené s neodstraněním vad. Lze - li určitou náležitost žaloby účinně uvést či doplnit jen v zákonem stanovené nepřekročitelné lhůtě, má smysl vyzývat k takovému doplnění pouze tehdy, bude - li to vůbec ‚technicky' proveditelné a smysluplné. Není tedy a priori vyloučeno, aby taková výzva, zejména za použití moderních komunikačních prostředků byla učiněna v posledních dnech či zcela výjimečně i v poslední den lhůty pro podání žaloby. Soud je přitom povinen takovou výzvu učinit, takže se předtím v přiměřené lhůtě po dojití žaloby na soud (tedy zpravidla v řádu několika dnů po dojití) musí s jejím obsahem seznámit přinejmenším do té míry, aby si mohl učinit úsudek o tom, zda má předepsané náležitosti*".

[28] Na tomto místě činí zdejší soud mezitímní závěr, že krajský soud dospěl ke správnému závěru, pokud ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. neshledal v podané

žalobě žádný žalobní bod. Podaná žaloba splňovala dle § 37 odst. 3 věty první až druhé s. ř. s. základní náležitosti žaloby ve smyslu shora citované judikatury rozšířeného senátu.

[29] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda krajský soud v takové situaci zvolil správný procesní postup, když bez jakékoli výzvy nechal uplynout lhůtu pro podání žaloby (§ 32 odst. 1 azylového zákona) a žalobu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnul. Krajský soud svůj postup v napadeném usnesení odůvodnil: (i) odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 As 50/2014 - 18, (ii) tvrzením, že žalobce si byl prokazatelně vědom nedostatků žaloby a sám je ve lhůtě neodstranil, (iii) objektivní neschopností soudu vyzvat žalobce k doplnění žaloby, protože rozhodující soudce neměl k dispozici administrativní personál a měl na starosti mimo správní soudnictví i další agendy (iv) domněnkou, že by žalobce nebyl schopen žalobu včas doplnit, i kdyby mu krajský soud výzvu zaslal. Nejvyšší správní soud konstatuje, že žádný z těchto důvodů v kasačním přezkumu nemůže obstát.

[30] Předně je nutné podotknout, že krajský soud založil svůj procesní postup na nesprávném výkladu bodu 18 rozhodnutí zdejšího soudu sp. zn. 6 As 50/2014. Již z bodu 1 uvedeného rozhodnutí lze zjistit, že se skutkově jednalo o zcela jiný případ (žaloba byla v daném případě podána na samém konci zákonné lhůty), z bodu 20 pak jasně vyplývá, že aby krajský soud byl zproštěn povinnosti postupovat dle § 37 odst. 5 s. ř. s., musí být kumulativně splněny dvě podmínky (i) žaloba neobsahuje žalobní body a (ii) není objektivně možné, aby žalobce žalobní bod ve lhůtě pro podání žaloby doplnil. V bodech 21 až 22 pak Nejvyšší správní soud rozebral, jaký je účel citovaného ustanovení a co se rozumí pod pojmem „objektivní“ možnost.

[31] Nejvyšší správní soud s ohledem na zjištěný skutkový stav konstatuje, že rozhodnutí žalovaného nabylo právní moci dne 8. 10. 2015 a stěžovatel podal u krajského soudu žalobu včetně žádosti o ustanovení zástupce dne 9. 10. 2015, tedy první den lhůty pro podání žaloby (§ 72 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ve spojení s § 32 odst. 1 azylového zákona a § 40 odst. 1 s. ř. s.). Jelikož po dobu rozhodování o ustanovení zástupce lhůta pro podání žaloby neběží (§ 35 odst. 8 věta třetí s. ř. s.), po vydání usnesení krajského soudu ze dne 6. 11. 2015, č. j. 50 Az 2/2015 - 34, které nabylo právní moci dne 16. 11. 2015, bylo možné žalobu doplnit ještě do dne 1. 12. 2015. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se stěžovatelem, že lhůta dvou týdnů k doručení výzvy a podání doplnění byla dostatečná. Za krátkou lhůtu považoval zdejší soud například lhůtu 4 dnů, z nichž 2 byly dny pracovního klidu, za situace, kdy bylo možné žalobce kontaktovat pouze prostřednictvím poštovní adresy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2009, č. j. 8 Afs 31/2009 - 74). Naopak Ústavní soud v nálezu ze dne 1. 4. 2003, sp. zn. II. ÚS 392/01, nepovažoval za krátkou lhůtu 5 dní, přestože v ní byly zahrnuty 2 dny pracovního klidu, pro vyzvání žalobkyně, která byla zastoupena advokátem.

[32] Zcela nepřípadná je proto i domněnka krajského soudu, že by stěžovatel ani v případě včasné výzvy nestihl své podání doplnit. Krajský soud nemůže z takové domněnky vycházet, protože tím bez jakéhokoli opodstatnění popírá autonomii vůle účastníka řízení, který může svoji žalobu doplnit i v poslední den lhůty pro podání (srov. bod 21 cit. rozsudku sp. zn. 6 As 50/2014). Nejvyšší správní soud nerozporuje, že

stěžovatel v žalobě uvedl, že tato bude doplněna zástupcem soudem ustanoveným, kterého však nakonec krajský soud stěžovateli neustanovil. Z toho však nelze dovozovat, že by stěžovatel věděl, že podaná žaloba je neprojednatelná a musí být ve lhůtě pro podání žaloby doplněna. Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 27. 1. 2010, č. j. 1 As 99/2009 - 87, dovodil povinnost krajského soudu vyzvat žalobce k odstranění vad žaloby ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s. po nabytí právní moci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti, kterou žalobce napadl rozhodnutí krajského soudu, jímž krajský soud zamítnul žádost o ustanovení zástupce. Žalobce tehdy podal žalobu, která postrádala některou z náležitostí dle § 71 odst. 1 s. ř. s., a požádal o ustanovení zástupce s tím, že soudem ustavený zástupce měl vady žaloby odstranit.

[33] V nyní posuzovaném případě je situace obdobná. Stěžovatel podal žalobu a počítal s jejím doplněním ustanoveným zástupcem, o kterého požádal; tento návrh krajský soud usnesením zamítl. Přestože stěžovatel nepodal proti tomuto usnesení kasační stížnost, nacházel se po jeho doručení v totožné situaci jako účastník řízení v citovaném případu sp. zn. 1 As 99/2019, když rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nabylo právní moci. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že pokud účastník řízení podá blanketní žalobu, požádá o ustanovení zástupce a krajský soud tento návrh usnesením zamítne, je v rámci procesní ekonomie a zákazu svévole povinností krajského soudu, aby zároveň se zamítnutím návrhu na ustanovení zástupce vyzval dle § 37 odst. 5 s. ř. s. žalobce k doplnění žaloby. V takových případech zpravidla nebude možné konstatovat, že výzva by byla již neúčelná, neboť lhůta pro podání žaloby neběží po dobu od podání žádosti o ustanovení zástupce do právní moci rozhodnutí o ní. Běh lhůty pro doplnění žaloby proto z povahy věci nemůže skončit před doručením rozhodnutí o žádosti žalobce o stanovení zástupce. Pokud tedy krajský soud postupuje zákonným způsobem, vždy při doručení usnesení o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce zbývá žalobci určitý (byť třeba krátký) prostor pro vyhovění výzvě k doplnění žaloby. Nelze za takových okolností a priori žalobci upřít možnost podniknout kroky k tomu, aby jeho žaloba byla projednatelná.

[34] Pokud krajský soud dále poukázal i na svoji vytíženost a absenci administrativního personálu, kterou považoval za objektivní okolnost, zdejší soud k tomu uvádí, že objektivními okolnostmi ve smyslu výše citované judikatury jsou zejména plynutí času, skutečnost, zda je účastník řízení zastoupen, a dále doručování písemností soudu. Míra osobního nasazení toho kterého soudce či personální obsazení soudů administrativním personálem nemohou být důvody, na základě nichž by účastníkovi mohlo být odepřeno právo na přístup k soudu. Krajskému soudu nic nebránilo v tom, aby s ohledem na procesní ekonomii vyzval stěžovatele k doplnění žaloby již ve svém usnesení ze dne 6. 11. 2015, č. j. 50 Az 2/2015 - 34, kterým zamítl návrh stěžovatele na ustanovení zástupce. Nejvyšší správní soud proto pokládá tuto část odůvodnění napadeného usnesení nejen za nesprávnou, ale i za nevhodnou.

[35] Ze všech shora uvedených důvodů dospěl zdejší soud k závěru, že krajský soud postupoval v rozporu s § 37 odst. 5 s. ř. s., když stěžovatele nevyzval. Pochybení krajských soudů, které rozhodly dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. o odmítnutí nedoplněných žalob po marném uplynutí zákonné lhůty pro vymezení žalobních bodů, ačkoli dle § 37 odst. 5 s. ř. s. nevyzvaly žalobce k jejich doplnění, přestože tak za daných okolností učinit měly,

dosahuje takového stupně závažnosti, že Nejvyšší správní soud již v minulosti taková rozhodnutí rušil (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2005, sp. zn. 5 Azs 101/2005; ze dne 25. 1. 2007, č. j. 7 Azs 144/2006 - 48; ze dne 11. 6. 2007, č. j. 4 Azs 216/2006 - 35). Jelikož zdejší soud neshledal důvod, proč by se měl odchýlit od své dosavadní praxe, postupoval stejně i v tomto případě.

[36] Závěrem se zdejší soud zabýval situací, která nastane v dalším řízení před krajským soudem. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že lhůta pro rozšíření či doplnění žaloby o žalobní body je omezena lhůtou pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s. ve spojení s § 72 odst. 1 na konci a § 32 odst. 1 azylového zákona). V nyní posuzovaném případě, kdy lhůta pro doplnění žaloby marně uplynula v důsledku porušení právní povinnosti krajským soudem, by bylo ale hrubě nespravedlivé, aby negativní následky tohoto pochybení musel nést stěžovatel, který ho nezavinil, tj. aby byla jeho žaloba opětovně odmítnuta z důvodu uplynutí lhůty pro doplnění žalobních bodů.

[37] Rozšířený senát v usnesení ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, č. 534/2005 Sb. NSS, uvedl, že „[...] *že přepjatý formalismus při posuzování náležitostí žaloby ve správním soudnictví – a stejně tak i jakýchkoliv jiných procesních úkonů účastníků řízení – naprosto neodpovídá principu materiálního právního státu, ale ani samotnému poslání soudnictví. Primárním účelem soudní ochrany obecně je poskytování ochrany subjektivním právům, a pokud jde o správní soudnictví zvláště, potom subjektivním právům veřejným; tato ochrana musí být skutečná a spravedlivá. Soudy jsou nezávislé a nestranné státní orgány, které usilují o nalezení spravedlnosti rozhodováním v konkrétních věcech a které nemohou odmítnout zabývat se určitou věcí ze zcela formálních či spíše formalistických důvodů, ale pouze z takových příčin, které poskytování soudní ochrany skutečně vylučují; jiný přístup by byl stěží ústavně - konformní a znamenal by odepření spravedlnosti. Právo na spravedlivý proces je jedním ze základních práv, které má každý vůči státu, a které mu garantuje nejen Listina základních práv a svobod, ale též Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Meze práva na spravedlivý proces stanoví jednotlivé procesní řády (např. náležitosti žaloby, lhůta pro její podání, procesní podmínky), při jejichž výkladu je v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod nezbytné šetřit jejich podstaty a smyslu a nezneužívat je k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Nabízejí - li se přitom dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch výkonu práva na spravedlivý proces a druhá proti němu, musí soud vždy zvolit výklad první*“. Ústavní soud dále v nálezu ze dne 1. 4. 2003, sp. zn. II. ÚS 392/01, řešil typově podobný případ, kdy Městský soud v Praze nevyzval žalobkyni k doplnění blanketní žaloby, protože žaloba byla podána pouhých 5 dní před uplynutím zákonné lhůty pro podání žaloby. Ústavní soud zrušil rozhodnutí městského soudu o zastavení řízení a v odůvodnění poukázal rovněž na to, že „[o]*becný soud neuvádí, z jakých důvodů považoval pětidenní lhůtu za příliš krátkou k tomu, aby příslušnou výzvu učinil. Lze si však představit, že k tomu mohlo dojít například v důsledku zpoždění oběhu dané písemnosti v rámci soudu či v důsledku zpoždění během evidence žaloby apod. Bylo - li tomu tak v projednávaném případě, nezbývá Ústavnímu soudu než jako obiter dictum poznamenat, že takové komplikace technického či organizačního charakteru nemohou jít k tíži stěžovatelky, zejména je - li jí v konečném důsledku odepřeno právo na soudní ochranu*“.

[38] S ohledem na výše uvedené zdejší soud uvádí, že soud nemůže zbavit svým nesprávným postupem účastníka jeho práv, posuzovat úkony účastníků řízení přepjatě formalisticky či vykládat procesní právo v rozporu s hlavním úkolem soudů – povinností chránit subjektivní práva. V tomto případě nelze doslovně lpět na § 71 odst. 2 s. ř. s., čímž by byl stěžovateli bez jeho zavinění odepřen přístup k soudu. Takový výklad procesního práva, které má ostatně sloužit pro řádné uplatňování práva hmotného, by byl jak v rozporu se zásadou zákazu odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), tak s čl. 36 odst. 2 Listiny. Nejvyšší správní soud proto ukládá krajskému soudu, aby zajistil stěžovateli v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny právo na přístup k soudu dodatečnou výzvou k doplnění žalobních bodů dle § 37 odst. 5 s. ř. s. se stanovením k tomu přiměřené lhůty odpovídající časovému prostoru, který by stěžovatel měl pro doplnění žaloby k dispozici, pokud by jej soud vyzval k doplnění žaloby již v rámci usnesení o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce ze dne 6. 11. 2015, č. j. 50 Az 2/2015 - 34. V této specifické situaci budou i takto dodatečně ve lhůtě soudem stanovené uplatněné žalobní body platným podkladem pro přezkum rozhodnutí žalovaného (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).

IV.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[39] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených úvah dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto zrušil napadené usnesení krajského soudu a přikázal mu věc k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), ve kterém bude krajský soud vycházet z právního názoru Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[40] O nákladech řízení před Nejvyšší správním soudem rozhodne v dalším řízení krajský soud (§ 110 odst. 3 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 12. ledna 2016

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu