ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **M.S.**, zast. Mgr. Lydií Lamáčkovou, advokátkou se sídlem Jakubská 121/1, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 9. 2017, č. j. OAM-372/ZA-ZA11-VL16-2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2018, č. j. 32 Az 13/2017 - 24,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeném usnesení Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla podle § 37 odst. 5, věty druhé, zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), výrokem I. odmítnuta jeho žaloba proti shora označenému rozhodnutí žalovaného a výrokem II. nebyla žádnému z účastníků přiznána náhrada nákladů řízení. Rozhodnutím žalovaného nebyla žalobci udělena mezinárodní ochrana.

[2] Předmětem sporu je posouzení otázky, zda před odmítnutím neprojednatelné žaloby (žaloby bez jakéhokoli žalobního bodu) krajský soud posoudil možnost ustanovit stěžovateli zástupce *ex offo* a pokračovat v řízení.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce dne 11. 9. 2017 žalobu, v níž uvedl, že ji podává v zásadě ze stejných důvodů, které uvedl v žádosti o mezinárodní ochranu. Krajský soud vyzval žalobce k odstranění vady žaloby ve lhůtě 10 dnů (usnesení ze dne 2. 10. 2017, č. j. 32 Az 13/2017 - 10). Výzvu opakovaně doručil na adresu uvedenou v záhlaví

žaloby (X), opakovaně se však vrátila jako nedoručená s tím, že adresát nemá domovní schránku. Na této adrese měl žalobce podle evidenční karty žadatele o mezinárodní ochranu v období od 23. 5. 2017 do 30. 4. 2018 hlášeno místo pobytu cizince. Jiné místo pobytu se krajskému soudu nepodařilo zjistit. Výzva tak byla doručena náhradním způsobem dne 9. 11. 2017. Lhůta k doplnění žaloby uplynula dne 20. 11. 2017.

[4] Žaloba neobsahovala ani jeden žalobní bod, z něhož by bylo patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Smyslem tohoto požadavku je v souladu s dispoziční zásadou vymezit obsah soudního přezkumu, neboť soud je žalobními body vázán. Jelikož žaloba neobsahovala žádný žalobní bod a ani přes výzvu soudu nebyla ve lhůtě doplněna, dospěl krajský soud k závěru, že žaloba trpí neodstranitelným nedostatkem podmínky řízení a odmítl ji podle § 37 odst. 5. s. ř. s.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[5] Rozsudek krajského soudu napadl stěžovatel v celém rozsahu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[6] Stěžovatel namítá, že krajský soud zatížil řízení vadami, které měly za následek nezákonnost jeho rozhodnutí. Krajský soud se měl zabývat otázkou ustanovení zástupce. Z žádosti o mezinárodní ochranu plyne, že stěžovatel nezná český jazyk, je bez vzdělání, nemá zkušenosti se soudním řízením ani finanční prostředky. Obsah žádosti o mezinárodní ochranu i žaloby považoval za vyčerpávající a jeho rozumové schopnosti a dovednosti mu neumožňovaly porozumět výzvě krajského soudu. Realizaci práva na právní pomoc mu výrazně ztížilo jeho slabé sociální postavení a neznalost zákonů. Nárok na ustanovení zástupce plyne z čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Věc měla být podle č. 38 odst. 2 Listiny projednána v přítomnosti stěžovatele. Krajský soud se měl zabývat též tím, zda nebylo možné i přes nedoplnění žaloby v řízení pokračovat. Jelikož se krajský soud těmito otázkami nezabýval, nenaplnil stěžovatelovo právo na spravedlivý proces.

[7] Stěžovatel zároveň požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a rozhodnutí krajského soudu. Krajský soud postupoval v souladu se zákonem a judikaturou Nejvyššího správního soudu. Námitky stěžovatele jsou neopodstatněné. Krajský soud se jimi již zabýval a vyvrátil je. Kasační stížnost proto navrhl zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[10] Ze správního spisu bylo zjištěno, že rozhodnutí žalovaného bylo žalobci doručeno (předáním) dne 13. 9. 2017. Ze soudního spisu bylo zjištěno, že žalobu proti rozhodnutí

žalovaného žalobce osobně podal dne 25. 9. 2017. Usnesením ze dne 2. 10. 2017 (č. j. 32 Az 13/2017 – 10) vyzval krajský soud žalobce k odstranění vady žaloby ve lhůtě 10 dnů od doručení výzvy. Současně upozornil, že rozšířit žalobu o další žalobní body může jen ve dvouměsíční lhůtě od doručení napadeného rozhodnutí. Výzvu opakovaně doručil na adresu uvedenou v záhlaví žaloby (X), opakovaně se však vrátila jako nedoručená s tím, že adresát nemá domovní schránku. Na této adrese měl žalobce podle evidenční karty žadatele o mezinárodní ochranu v období od 23. 5. 2017 do 30. 4. 2018 hlášeno místo pobytu cizince; stejnou adresu potvrdily krajskému soudu Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky i Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra.

[11] Výzva byla žalobci doručena postupem podle § 50 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s., dne 9. 11. 2017. Desetidenní lhůta k doplnění žaloby stanovená výzvou krajského soudu uplynula dne 20. 11. 2017 (19. 11. 2017 byla neděle). Dvouměsíční lhůta k rozšíření žaloby o další žalobní body uplynula dne 9. 1. 2018.

III.1. K ustanovení zástupce z úřední povinnosti

[12] Úvaha stěžovatele, že mu krajský soud měl k ochraně jeho zájmů ustanovit zástupce z úřední povinnosti, není případná. Podle § 35 odst. 8, věta první před středníkem, s. ř. s. [n]*avrhovateli, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to nezbytně třeba k ochraně jeho práv, může předseda senátu na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát*. Základním předpokladem pro ustanovení zástupce je tedy návrh ze strany účastníka řízení. Správní soudy nejsou oprávněny (natož povinny) ustanovit účastníku řízení zástupce z úřední povinnosti. Uvedené platí bezvýjimečně, tedy bez ohledu na sociální a majetkové poměry účastníka řízení, jeho vzdělání nebo rozumové schopnosti. Ani skutečnost, že se u stěžovatele jedná o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve věci žádosti o udělení mezinárodní ochrany, není rozhodná (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, č. 835/2006 Sb. NSS).

[13] Stěžovateli lze přisvědčit, že náležitosti žaloby (především uvedení žalobních bodů) jsou formulovány tak, že její sepsání zpravidla vyžaduje jisté odborné právní znalosti. Navzdory tomu zákonodárce nezvolil pro řízení před krajským soudem povinné právní zastoupení advokátem, nýbrž ponechal na vůli žalobce, zda žalobu sepíše a podá sám, anebo zda si k tomu zvolí zástupce. Jelikož jde o žalobcovo právo, není soud oprávněn žalobci právní zastoupení vnucovat. K naplnění ústavního principu plynoucího z čl. 37 odst. 2 Listiny postačí, pokud soud žalobce o možnosti právního zastoupení, resp. ustanovení zástupce, poučí (rozsah poučovací povinnosti je blíže konkretizován ve shora uvedeném rozsudku rozšířeného senátu č. j. 2 Azs 92/2005 - 58).

[14] V posuzovaném případě stěžovatel nepodal návrh na ustanovení zástupce přesto, že byl o tomto právu výzvou krajského soudu poučen. Krajský soud tak neměl možnost stěžovateli zástupce ustanovit.

[15] Nad rámec rozhodovacích důvodů soud dodává, že námitka stěžovatele nadto působí účelově, jelikož poté, co krajský soud ve věci rozhodl, byl si stěžovatel schopen sám zajistit právního zástupce tak, aby podal včasnou kasační stížnost.

III.2. K absenci jakéhokoli žalobního bodu a souvisejícím otázkám

[16] Soud přezkoumává zákonnost napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první, s. ř. s.). Žalobní body jsou podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nezbytnou náležitostí žaloby, přičemž z nich musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné.

[17] Žalobce je povinen formulovat žalobní body tak, aby obsahovala „*konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. (...) 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. (...) 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.*" (shora citovaný rozsudek rozšířeného senátu č. j. 2 Azs 92/2005 - 58; v této souvislosti rozsudek příkladně cituje též krajský soud).

[18] Stěžovatelova žalobní argumentace tato kritéria zjevně nesplňuje. Krajský soud tedy projednávanou věc posoudil správně. Byť stěžovatel tento závěr kasační stížností nezpochybnil, kasační soud byl povinen jej ověřit z úřední povinnosti.

[19] Žalobu je možné doplnit alespoň o jeden projednatelný žalobní bod jen ve lhůtě pro podání žaloby. Výzvou podle § 37 odst. 5, věty první, s. ř. s. proto soud stanoví žalobci lhůtu odpovídající zbývající části lhůty pro podání žaloby; není-li pravděpodobné, že žalobce bude s to žalobu doplnit včas, soud jej nevyzve. Pokud však soud žalobci ve výzvě určí lhůtu delší, než je lhůta zákonná, nemůže být žalobci na újmu, pokud postupuje v dobré víře a doplní žalobu v této delší lhůtě (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 3. 2018, č. j. 3 Azs 66/2017 - 31, dosud nebyl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu).

[20] Kasační soud neshledal v postupu krajského soudu podle § 37 odst. 5 s. ř. s. žádných vad, které by měly vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Krajský soud vyzval stěžovatele k odstranění vady žaloby. Tato výzva byla stěžovateli řádně doručena; nic na tom nemění ani skutečnost, že k doručení došlo náhradním způsobem (tzv. fikcí). Stěžovatel na výzvu do okamžiku, kdy krajský soud dne 28. 2. 2018 ve věci rozhodl, nijak nereagoval. Před rozhodnutím o odmítnutí žaloby podle § 37 odst. 5 s. ř. s. tak uplynula desetidenní lhůta k doplnění žaloby stanovená výzvou krajského soudu (uplynula dne 20. 11. 2017) i dvouměsíční lhůta k rozšíření žaloby o další žalobní body (uplynula dne 9. 1. 2018).

[21] V této souvislosti kasační soud upozorňuje, že v souladu se shora citovaným rozsudkem rozšířeného senátu, kterým byla sjednocena do té doby nejednotná rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu (č. j. 3 Azs 66/2017 - 31, odstavce 26 až 37; tímto rozsudkem bylo rozhodnuto až poté, co rozhodl krajský soud), není uvedení žalobního bodu podmínkou řízení [v případě jeho absence se proto žaloba neodmítá podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], nýbrž zvláštní náležitostí žaloby, která umožňuje její věcné projednání (proto jeho absence vyústí v odmítnutí žaloby podle § 37 odst. 5 s. ř. s.). Dílčí

nepřesnost odůvodnění rozhodnutí krajského soudu, však nemá vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.

[22] Zákonná lhůta k doplnění žaloby žalobci uplynula dne 28. 9. 2017; žalobu proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany lze totiž podat ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí (§ 32 odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, dále jen „zákon o azylu“). Tím, že krajský soud ve výzvě k doplnění žaloby určil žalobci delší lhůtu, umožnil stěžovateli doplnit žalobu v této „prodloužené“ lhůtě. Vzhledem k tomu, že soud ve výzvě poučil žalobce o možnosti doplnit žalobu ve lhůtě 10 dnů od doručení této výzvy a zároveň o možnosti rozšířit žalobu o další žalobní body ve lhůtě 2 měsíců od doručení napadeného rozhodnutí, je nezbytné vycházet z pozdější lhůty. Stěžovatel tak mohl žalobu doplnit až do 9. 1. 2018. Byť krajský soud nesprávně uzavřel, že lhůta k doplnění žaloby uplynula dne 20. 11. 2017, nemělo toto pochybení vliv na zákonnost jeho rozhodnutí, neboť stěžovatel nic nedoplnil ani do 9. 1. 2018, ani do rozhodnutí krajského soudu dne 28. 2. 2018.

[23] Nedostatek předepsaných náležitostí žaloby je překážkou pro pokračování v řízení. Absence jakéhokoli žalobního bodu je důvodem pro odmítnutí žaloby podle § 37 odst. 5 s. ř. s. (srov. shora citované rozsudky rozšířeného senátu č. j. 2 Azs 92/2005 - 58 a č. j. 3 Azs 66/2017 - 31). V souladu s § 37 odst. 5, věty druhé, s. ř. s. je pro odmítnutí žaloby nezbytné, aby vedle jejího nedoplnění nebylo možné pro tento nedostatek v řízení pokračovat (rozsudek ze dne 29. 7. 2009, č. j. 6 Ads 62/2009 - 27, který cituje krajský soud). Krajský soud v posuzovaném případě úvahu, že není možné pokračovat v řízení (po nedoplnění žaloby), učinil. Uzavřel totiž (správně), že žaloba neobsahuje žádný žalobní bod. Absence jakéhokoli žalobního bodu vylučuje pokračování v řízení vždy. Posuzovaný případ totiž nelze připodobnit situaci, kterou v kontextu rozhodování o odebrání invalidního důchodu posuzoval Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku. Tehdy byla žaloba odmítnuta pro nepředložení opisu napadeného rozhodnutí a jeho nespecifikování v žalobním návrhu, byť bylo z obsahu žaloby jednoznačně identifikovatelné.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Pokud jde o ústavní rovinu argumentace stěžovatele, je nezbytné konstatovat, že právo na spravedlivý proces (zahrnující též právo na přístup k soudu a principy přímosti a ústnosti) není právem absolutním. Jeho omezení je přípustné, pokud vede k legitimnímu cíli (v posuzovaném případě se jedná zejména o zajištění procesní ekonomie, správnosti a účelnosti budoucího rozhodnutí, které může být vadným podáním zásadně ovlivněno, a v konečném důsledku řádného chodu spravedlnosti a respektování právní jistoty) a jsou-li prostředky vedoucí k naplnění tohoto cíle přiměřené (z nedávné judikatury Ústavního soudu např. nález ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, odstavec 25.). Povinnost účastníka řízení vymezit v žalobě konkrétní žalobní body tomuto požadavku plně vyhovuje. V souladu s tím je i vydání rozhodnutí soudu z důvodu vad podání žalobce bez předcházejícího jednání. Pokud soud odmítne zabývat se podáním, které evidentně nesplňuje náležitosti stanovené pro žalobu, nelze takový postup soudu označit jako odepření spravedlnosti (srov. nález Ústavního soudu ze dne 20. 2. 1995, sp. zn. IV. ÚS 145/1994).

[25] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1, věty druhé, s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle

§ 109 odst. 2, věty první, s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[26] Pro úplnost soud dodává, že o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku nebylo rozhodováno, neboť kasační stížnosti byl v tomto případně přiznán odkladný účinek přímo ze zákona (§ 35 odst. 5 ve spojení s § 35 odst. 2 zákona o azylu).

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterých, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádnému z účastníků se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. června 2018

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu