

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **O. K.**, zastoupený Mgr. Adélou Krabcovou, advokátkou se sídlem Bohdalecká 1460/8, Praha 10, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 10. 2018, č. j. OAM-721/ZA-ZA11-P06-2018, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 17. 1. 2019, č. j. 2 Az 72/2018 - 17,

takto:

I. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 17. 1. 2019, č. j. 2 Az 72/2018 – 17, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

II. Odměna advokátky Mgr. Adély Krabcové **se určuje** částkou **15 450 Kč.** Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je žadatelem o udělení mezinárodní ochrany. Dne 13. 11. 2018 mu bylo podle § 24a odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“) doručeno rozhodnutí žalovaného o nepřípustnosti jeho žádosti a zastavení řízení o ní v souladu s § 10a odst. 1 písm. e) a § 25 písm. i) zákona o azylu (dále jen „napadené rozhodnutí“). Tímto

dnem nabylo napadené rozhodnutí právní moci. Žalobce podal proti napadenému rozhodnutí dne 26. 11. 2018 žalobu, v níž zároveň požádal o ustanovení zástupce pro to, aby mohl svou žalobu doplnit. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) vyzval žalobce, aby ve lhůtě 5 dní od doručení výzvy doložil své osobní, majetkové a výdělkové poměry pro účely ustanovení zástupce. Výzva byla žalobci doručena dne 17. 12. 2018.

[2] Dne 17. 1. 2019 městský soud svým shora označeným usnesením (dále jen „napadené usnesení“) zamítl návrh žalobce na ustanovení zástupce a odmítl jeho žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) pro nesplnění podmínek řízení. Městský soud uvedl, že obecně formulované námitky žalobce nelze považovat za žalobní body, jelikož tvrzení nejsou individualizována a spojena s popisem skutkového děje. Absence žalobních bodů je po uplynutí lhůty k podání žaloby neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení. Není povinností soudu za každých okolností vyzývat k odstranění vad žaloby, jestliže je žaloba podána na konci lhůty pro podání žaloby a je-li se zřetelem na konkrétní situaci pravděpodobné, že žalobce nebude s to žalobu ve lhůtě pro podání žaloby doplnit. Vzhledem k tomu, že žalobci by výzva k doplnění žalobních bodů musela být doručena poštou, dospěl městský soud k závěru, že neměl povinnost k doplnění vyzývat, jelikož zbýval pouze poslední den lhůty, a nebylo proto možné doručit výzvu žalobci tak, aby jí stihl vyhovět. Vedle toho uvedl, že pro zjevnou neúspěšnost žaloby neshledal podmínky pro ustanovení zástupce žalobci za splněné, a proto jeho návrh zamítl.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[3] Proti napadenému usnesení brojil žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, v níž namítal, že nesouhlasí se závěrem městského soudu, že jeho žaloba neobsahovala žádné žalobní body. Je přesvědčen, že žalobní body dostatečně uvedl, a argumentaci chtěl doplnit prostřednictvím ustanoveného zástupce, o něhož žádal. Městský soud podle stěžovatele nevzal v potaz, že v důsledku žádosti o ustanovení zástupce neběží lhůta pro podání návrhu na zahájení řízení, a tak se měl zabývat nejprve návrhem na ustanovení zástupce a jeho důvodností. Není proto přípustné, aby současně zamítl návrh na ustanovení zástupce pro zjevnou neúspěšnost a odmítl žalobu. Nejedná se o případ opožděné žaloby či absence pravomoci soudů ve správním soudnictví. Dále stěžovatel namítá, že označil v žalobě napadené rozhodnutí za nezákonné a nepřezkoumatelné, protože správní řízení bylo jednostranné a neobjektivní a žalovaný nezjistil úplný skutkový stav pro rozhodnutí ve věci. K nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí je přitom městský soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti, což stěžovatel namítal již v žalobě. Městský soud nevzal v úvahu ani jeho jazykovou bariéru a potřebu právní pomoci při doplnění argumentace. Zároveň se měl městský soud vypořádat s žádostí o nařízení ústního jednání.

[4] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem

řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[6] Po konstatování přípustnosti kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou její přijatelnosti ve smyslu § 104a s. ř. s.

[7] Podle § 104a s. ř. s. Nejvyšší správní soud odmítne kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany pro nepřijatelnost, jestliže ta svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Neurčitý právní pojem „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“ byl v usnesení Nejvyššího správního soudu dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publ. pod č. 933/2006 Sb. NSS (dostupné stejně jako ostatní zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z www.nssoud.cz), vyložen tak, že kasační stížnost bude posouzena jako přijatelná v případě, že (1) vznáší ne plně prejudikovanou právní otázku; (2) obsahuje právní otázku, která je dosavadní judikaturou řešena rozdílně; (3) je potřeba učinit judikaturní odklon; (4) v napadeném rozhodnutí krajského soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud: a) krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu, b) krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva. Zde je však třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud není v rámci této kategorie přijatelnosti povolán přezkoumávat jakékoliv pochybení krajského soudu, ale pouze pochybení tak výrazné intenzity, o němž se lze důvodně domnívat, že kdyby k němu nedošlo, věcné rozhodnutí krajského soudu by bylo odlišné. Nevýrazná pochybení především procesního charakteru proto zpravidla nebudou dosahovat takové intenzity, aby způsobila přijatelnost kasační stížnosti.

[8] Stěžovatel uvedl, že kasační stížnost svým významem přesahuje jeho vlastní zájmy, jelikož postupem městského soudu došlo k zásahu do jeho ústavně garantovaných práv. Městský soud podle něj zatížil celé řízení zcela zásadní vadou, protože vycházel při rozhodování z úvah, které nejsou v souladu se zákonem. Posouzení přijatelnosti kasační stížnosti v tomto případě úzce souvisí s posouzením zákonnosti procesního postupu městského soudu, a tedy samotné důvodnosti kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud se proto nejprve zabýval posouzením namítaných procesních pochybení, která stěžovatel označil jako kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b), c), d) a e) s. ř. s. Vzhledem k formulaci kasačních námitek a jejich konkretizaci lze ovšem stěžovatelem uvedené důvody podřadit pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem.

III.A Náležitosti žaloby

[9] V prvé řadě se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda stěžovatel skutečně ve své žalobě řádně neuvedl žalobní body, a jeho žaloba proto trpí nedostatkem zvláštních náležitostí podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[10] Podle § 71 odst. 1 písm. d) *„žaloba kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat d) žalobní body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné*“. Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, publ. pod č. 835/2006 Sb. NSS *„nemůže být líčení skutkových okolností v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu 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*.“

[11] Vzhledem k tomu, že stěžovatel v žalobě uvedl, že napadené rozhodnutí žalovaného je *„nezákonné a nepřezkoumatelné kvůli vadám předcházejícího správního řízení*“, žalovaný „je *povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věci*“, řízení podle něj bylo *„jednostranné a neobjektivní*“, byla porušena *„povinnost postupovat řádným procesním postupem*“ a žalovaný své rozhodnutí *„nedostatečné odůvodnil*“ a *„vyložil zákon chybně*“, nelze tato tvrzení považovat za náležité žalobní body ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Stěžovatel neuvedl, v čem konkrétně spatřuje nezákonnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, které konkrétní vady ve správním řízení je způsobily, v čem spatřuje pochybení žalovaného ve zjištění skutkového stavu a jaký konkrétní úkon žalovaného byl jednostranný či neobjektivní. Stěžoval ani blíže nespecifikuje, jaké procesní postupy žalovaný porušil, v čem spatřuje nesprávný výklad zákona a nedostatečné odůvodnění napadeného rozhodnutí. Městský soud proto správně usoudil, že takto formulované námitky nesplňují požadavky § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Námitka stěžovatele je proto nedůvodná.

III.B Povinnost vyzvat k odstranění vad

[12] V druhé řadě Nejvyšší správní soud posuzoval, zda měl městský soud povinnost stěžovatele vyzvat k odstranění vad žaloby.

[13] Právní otázkou podstatnou pro rozhodnutí v této věci se nedávno zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 20. 3. 2018, č. j. 3 Azs 66/2017 – 31, publ. pod č. 3733/2018 Sb. NSS). Podle výkladu podaného rozšířeným senátem ve shora citovaném rozhodnutí se v takovém případě absence žalobních bodů nejedná o nedostatek podmínek řízení, nýbrž o vadu spočívající v absenci zvláštních náležitostí žaloby, kterou lze odstranit postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s. soud zároveň stanoví lhůtu k odstranění vad. Podle citovaného rozsudku rozšířeného senátu

není ovšem délka lhůty na úvaze krajského soudu, ale má být stanovena podle odpovídající zbývající části zákonné lhůty pro podání žaloby. To vyplývá z § 71 odst. 2 s. ř. s., podle kterého žalobce může „*rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body [...] jen ve lhůtě pro podání žaloby*." Podle rozsudku rozšířeného senátu lhůta stanovená v § 71 odst. 2 s. ř. s. větě 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.

[14] V případě stěžovatele musí být žaloba podána podle § 32 odst. 1 zákona o azylu „*ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí*". Vzhledem k tomu, že rozhodnutí žalovaného bylo stěžovateli doručeno 13. 11. 2018, posledním dnem pro podání žaloby byla středa 28. 11. 2018. Ze soudního spisu vyplývá, že zásilka s žalobou byla předána k zaslání prostřednictvím držitele poštovní licence (§ 40 odst. 4 s. ř. s.) dne 26. 11. 2018. Městský soud nesprávně v napadeném usnesení uvádí, že žalobu stěžovatel podal poslední den lhůty pro podání žaloby, tj. dne 28. 11. 2018.

[15] Žaloba stěžovatele zároveň obsahovala návrh na ustanovení zástupce podle § 35 odst. 10 s. ř. s. (s účinností do 23. 4. 2019 odst. 9). Podle § 35 odst. 10 s. ř. s. „*požádá-li navrhovatel o osvobození od soudních poplatků nebo o ustanovení zástupce, po dobu od podání takové žádosti do právní moci rozhodnutí o ní neběží lhůta stanovená pro podání návrhu na zahájení řízení*". V důsledku podání žaloby obsahující návrh na ustanovení zástupce tak došlo ke dni podání žaloby, tj. 26. 11. 2018, ke stavění lhůty pro podání žaloby, a to až do okamžiku nabytí právní moci rozhodnutí o návrhu na ustanovení zástupce. Městský soud proto pochybil, pokud uvedl, že „*v poslední den lhůty pro podání žaloby [...] neobsahovala ani jeden projednatelný bod*". Stěžovateli v důsledku žádosti o ustanovení zástupce, kterou se lhůta stavěla, zbývaly do konce lhůty pro podání žaloby ještě 3 dny. Ačkoliv stěžovatel v určitý okamžik dne 26. 11. 2018 předal podání k poštovní přepravě, až uplynutím posledního okamžiku tohoto dne došlo k jeho celkové konzumpci. Ještě v posledním okamžiku tohoto dne měl stěžovatel také možnost žalobní body doplnit, takže je třeba jej celý považovat za den, který je pro doplnění žaloby k dispozici. Kromě toho zbývaly další 2 dny, a to úterý 27. 11. 2018 a středa 28. 11. 2018, znovu až do posledního okamžiku tohoto dne (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2008, č. j. 5 Afs 1/2007 - 172).

[16] Značně zjednodušující je také úvaha městského soudu ohledně reálné možnosti včasného doručení výzvy k odstranění vad – absence zvláštních náležitostí žaloby a reálné možnosti na výzvu ve zbývající lhůtě adekvátně reagovat. A to především s ohledem na konkrétní specifické okolnosti na straně stěžovatele. Městský soud vycházel z judikatury Nejvyššího správního soudu, že v případech, kdy žaloba proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) neobsahuje žádný žalobní bod, a zároveň již není objektivně možné, že by žalobce žalobní bod ve lhůtě pro podání žaloby doplnil, neexistuje zákonná povinnost soudu vyzývat žalobce k odstranění těchto vad ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2018, č. j. 3 Azs 66/2017 – 31, publ. pod č. 3733/2018 Sb. NSS, bod 58).

[17] Městský soud ovšem opomenul, že v případě stěžovatele se běh zbývající části lhůty neobnoví, aniž by rozhodnutí městského soudu o žádosti stěžovatele o ustanovení zástupce nabylo právní moci. Takové usnesení nabývá právní moci až dnem doručení účastníku

řízení. Rozhodnul-li by městský soud usnesením o návrhu na ustanovení zástupce a zároveň tímto usnesením vyzval k odstranění vad žaloby, zbývaly by stěžovateli ještě 3 dny ode dne, kdy mu bylo usnesení doručeno, pro to, aby vady žaloby odstranil. Při posouzení, zda je zbývající část lhůty dostatečná k odstranění vad žaloby, není proto v případě stěžovatele nutné brát v potaz čas potřebný pro doručení výzvy. Podání, jímž by stěžovatel vady žaloby odstraňoval, zároveň postačuje v poslední den lhůty předat k zaslání prostřednictvím držitele poštovní licence (§ 40 odst. 4 s. ř. s.), nikoliv tedy doručit městskému soudu. Zbývající část lhůty v délce 3 dnů je proto významným časovým úsekem, jejž žalobce k odstranění vad své žaloby může využít, aby odvrátil procesní následky těchto nedostatků ať už svépomocí, či s jakoukoliv kvalifikovanou pomocí, kterou si zajistí v případě, že by jeho návrh na ustanovení zástupce byl zamítnut. Lhůta 3 dnů je nezanedbatelná i v porovnání s celkovou délkou zákonné lhůty 15 dnů pro podání žaloby (§ 32 odst. 1 zákona o azylu). Městský soud ovšem zcela formalisticky dospěl k závěru, že žalobce by již nebyl s to ve zbývající části lhůty vady žaloby odstranit, a proto není povinen ho k odstranění vad vyzývat. Takový přístup je nutno odmítnout, a to především za situace, kdy je pouze na úvaze soudu, zda má ještě smysl k odstranění vad účastníka vyzývat, či nikoliv. Právo na přístup k soudní ochraně je ústavně garantováno, a proto musí soudy své procesní kroky volit tak, aby měl účastník co největší možnost je reálně využít, pokud ovšem dodrží zákonná pravidla. Námitka stěžovatele je proto důvodná a napadené usnesení je v tomto ohledu nezákonné.

[18] Nejvyšší správní soud poznamenává, že je vždy nutno zohlednit konkrétní okolnosti případu. Žádá-li žalobce o ustanovení zástupce, čímž se staví běh lhůty k podání žaloby, dochází přitom pravidelně k tomu, že usnesení o ustanovení zástupce s výzvou k odstranění vad žaloby je zástupci do datové schránky doručeno dříve, než je doručeno žalobci. Ustanovený zástupce je tak ještě před nabytím právní moci usnesení zpraven o výzvě a zbývající lhůtě k odstranění vad žaloby. Lhůta je tak fakticky prodloužena a zástupce má prostor žalobce kontaktovat, seznámit se s případem a adekvátně žalobu doplnit tak, aby byly její vady odstraněny.

III.C Ustanovení zástupce

[19] Dále Nejvyšší správní soud řešil otázku, zda byl městský soud povinen zabývat se důvodností návrhu na ustanovení zástupce, či zda byl oprávněn jej s odkazem na zjevnou neúspěšnost žaloby bez dalšího zamítnout současně s odmítnutím žaloby.

[20] Podle § 35 odst. 10 s. ř. s. (s účinností do 23. 4. 2019 odst. 9) „*navrhovateli, 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*“. Podle § 36 odst. 3 s. ř. s. „*účastník, který doloží, že nemá dostatečné prostředky, může být na vlastní žádost usnesením předsedy senátu zčásti osvobozen od soudních poplatků*. […] *Dospěje-li však soud k závěru, že návrh zjevně nemůže být úspěšný, takovou žádost zamítne*.“

[21] Postup městského soudu je v přímém rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Městský soud o žádosti stěžovatele o ustanovení zástupce rozhodl teprve v napadeném usnesení, jímž rozhodl i o odmítnutí žaloby, a to tak, že s ohledem na skutečnost, že soud žalobu odmítá, není ustanovení zástupce zapotřebí k ochraně práv

stěžovatele, a proto není splněna jedna z podmínek nezbytných pro ustanovení zástupce účastníku řízení. „*Podle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod má každý právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení. Svým postupem krajský soud toto právo stěžovateli odepřel. Nikoli však tím, že rozhodl o tom, že se zástupce pro řízení o žalobě neustanovuje, ale tím, že tak rozhodl až v rozhodnutí, v němž současně odmítl žalobu, a tedy ukončil řízení. Tím stěžovateli znemožnil v případě negativního rozhodnutí o ustanovení zástupce zvolit si zástupce pro řízení o žalobě cestou plné moci a znemožnil mu případně doplňovat žalobu či činit jiné návrhy prostřednictvím osoby schopné kvalifikovaně hájit jeho zájmy. Právo na právní pomoc totiž neimplikuje při splnění zákonem stanovených podmínek toliko právo na ustanovení bezplatného zástupce, ale také povinnost soudu umožnit i zastoupení na základě plné moci.*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2012, č. j. 4 Ads 149/2011 – 79, či rozsudek ze dne 15. 2. 2007, č. j. 4 Azs 454/2005 – 73).

[22] Na tomto závěru nemění nic ani to, že stěžovatel v řízení před městským soudem nedoložil své osobní, majetkové a výdělkové poměry. Tato skutečnost by sice vedla k zamítnutí návrhu na ustanovení zástupce soudem, ale to ještě nevylučuje možnost stěžovatele ve zbývajících 3 dnech po doručení takového usnesení spolu s výzvou k odstranění vad žaloby doplnit žalobu svépomocí či s pomocí jakékoliv kvalifikované osoby. Žalobce v řízení o žalobě ve správním soudnictví nemusí být ze zákona zastoupen advokátem.

[23] Městský soud proto svým postupem, kdy rozhodl o žádosti stěžovatele o ustanovení zástupce v rozhodnutí, jímž bylo řízení skončeno, porušil stěžovatelovo právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.) tím, že mu znemožnil domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a upřel mu právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě projednána nezávislým a nestranným soudem. I tato námitka stěžovatele je proto důvodná.

III.D Nepřezkoumatelnost a nařízení jednání

[24] K tvrzení stěžovatele, že městský soud měl k námitce nepřezkoumatelnosti přihlédnout ze své úřední povinnosti, a to i bez ohledu na to, že žaloba nesplňuje zvláštní zákonem stanovené náležitosti, Nejvyšší správní soud uvádí, že přezkum ve správním soudnictví je postaven na zásadě dispoziční. To se projevuje i v § 75 odst. 2 s. ř. s. „*soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí*“.

[25] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu správní soud přihlíží k nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], jestliže nepřezkoumatelnost brání věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek. Tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze správního spisu (či z jeho absence), nebo z rozhodnutí samého, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby, anebo ji soud sezná na základě jiných rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry. Nesměřují-li žalobní námitky proti takovým objektivně existujícím vadám, může soud rozhodnutí správního orgánu zrušit, pouze pokud vady brání přezkumu v mezích

žalobních bodů, jinak by dispoziční zásada ztrácela smysl. Zrušení rozhodnutí bez ohledu na žalobní námitky je ve všech těchto případech pouhým důsledkem toho, že vady jsou takového charakteru, že vylučují jiný postup a rozhodnutí soudu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, publ. pod č. 2288/2011 Sb. NSS). Vzhledem k tomu, že se městský soud zabýval otázkou, zda žaloba splňuje zvláštní náležitosti vyžadované pro její procesní přípustnost, tedy zda obsahuje řádně formulované žalobní body, nezabýval se její důvodností, a nenáleželo mu proto ani posuzovat, zda napadené rozhodnutí netrpí nepřezkoumatelností, která by bránila přezkumu v mezích žalobních bodů. Tato námitka stěžovatele je proto nedůvodná.

[26] Ze stejných důvodů nelze připustit ani námitku stěžovatele, že městský soud pominul jeho žádost o nařízení jednání. Městský soud se zabýval otázkou vad žaloby (absence nutných náležitostí) majících za následek odmítnutí žaloby, nikoliv její důvodností, k jejímuž posouzení se pravidelně jednání nařizuje. Závěr, ke kterému městský soud dospěl, lze obecně učinit bez jednání.

[27] Nutno je také dodat, že usnesení městského soudu v bodě 3 a 4 nesprávně odkázalo na § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. upravující odmítnutí návrhu pro nedostatek podmínek řízení. Pro neodstranění vad je však třeba žalobu odmítnout pouze dle § 37 odst. 5 s. ř. s., jelikož žalobní body jsou zvláštní náležitostí žaloby (srov. bod 62 a 71 rozsudku rozšířeného senátu Nejvyšší správního soudu ze dne 20. 3. 2018, č. j. 3 Azs 66/2017 – 31, publ. pod č. 3733/2018 Sb. NSS).

III.E Přijatelnost

[28] Z výše uvedeného je zřejmé, že městský soud hrubě pochybil při výkladu procesního práva tak, že to mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. Odmítl žalobu, aniž by rozhodl o návrhu na ustanovení zástupce a nechal doběhnout zbývající část lhůty k podání žaloby, v níž mohlo dojít k odstranění jejích vad, což by vedlo k meritornímu posouzení a rozhodnutí. V důsledku vadného procesního postupu městského soudu bylo stěžovateli odepřeno jeho právo na věcné projednání jeho žaloby, a tedy *a priori* omezena či vyloučena možnost domoci se soudní cestou ochrany svých hmotných práv. Hmotněprávní postavení stěžovatele je tak dotčeno „potenciálně“ a „podmíněně“, tím, že k posouzení jeho hmotněprávní pozice v důsledku procesního pochybení soudu vůbec nedojde, resp. dojde v menší než zákonem předepsané míře, takže pro případ, že by skutečně do jeho práv bylo správním orgánem nepřípustně zasaženo, uzavřela by se pro stěžovatele cesta, jak takové pochybení správního orgánu prostřednictvím soudu napravit. Lze se proto důvodně domnívat, že kdyby se městský soud řídil zákonnými procesními pravidly, rozhodnutí ve věci by bylo odlišné. Avšak není přitom rozhodující, zda by pro stěžovatele bylo příznivější. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že *„pokud by totiž institut nepřijatelnosti byl vykládán tak, že není důvodu považovat za přijatelnou kasační stížnost opřenou o – per se důvodné – námitky proti procesnímu pochybení krajského soudu, jestliže podle obsahu spisu lze s vysokou mírou pravděpodobnosti mít za to, že i kdyby k tomuto procesnímu pochybení nedošlo, rozhodnutí ve stěžovatelově věci by nebylo pro něho příznivější, popřelo by to preventivní, usměrňující a sjednocující funkci institutu kasační stížnosti ve vztahu ke krajským soudům a zprostředkovaně i správním orgánům. V konečném důsledku by to oslabilo systém ochrany subjektivních*

veřejných práv zajišťovaný správním soudnictvím, neboť závěry o hmotněprávní pozici stěžovatele by Nejvyšší správní soud činil způsobem, jenž odporuje požadavkům na řádné zjištění skutkového stavu a jenž stěžovateli odpírá přístup k soudu a možnost vyjádřit se ke všem aspektům jeho věci, které považuje za významné; v podstatě by hmotněprávní pozici stěžovatele soud posuzoval mimoprocesními metodami. Takový výklad § 104a s. ř. s. by proto nebylo lze považovat za konformní s čl. 90 věta první Ústavy ve spojení s čl. 36 odst. 2 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jejich smyslem a účelem je totiž vytvořit a zajistit fungování systému efektivní (tedy dostatečně účinné a spravedlivé) ochrany těchto práv. Tím bude takový systém, který všechny orgány veřejné moci, jež o subjektivních veřejných právech rozhodují, důsledně a bezvýjimečně nutí k zákonnému postupu (zde, ve věci stěžovatele, zrušením nezákonného rozhodnutí krajského soudu kasační instancí) bezprostředně a v každém jednotlivém případě, a nikoli selektivně (jen v případech, v nichž se to na základě předběžného posouzení, učiněného kasační instancí zpravidla toliko podle obsahu spisu, jeví účelné s ohledem na pravděpodobný výsledek soudního řízení v meritu věci). Právě v zájmu na patřičné ochraně procesních práv účastníků řízení jako nástroje k ochraně jejich práv hmotných je nutno v takovýchto případech vidět „přesah vlastních zájmů stěžovatele“ ve smyslu § 104a s. ř. s.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, č. j. 2 Azs 137/2006 - 67). S ohledem na to Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[29] Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s větou první před středníkem § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadené usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud bude vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). To znamená, že usnesením rozhodne o návrhu na ustanovení zástupce a vyzve stěžovatele k odstranění vad žaloby ve lhůtě, která odpovídá počtu zbývajících dnů lhůty k podání žaloby, a to ode dne nabytí právní moci takového usnesení. Při posouzení důvodnosti návrhu na ustanovení zástupce městský soud zohlední osobní, majetkové a výdělkové poměry stěžovatele, jež doložil v řízení o kasační stížnosti. V novém rozhodnutí ve věci krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů tohoto řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

[30] Nejvyšší správní soud nerozhodoval o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o kasační stížnosti bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a učinění nezbytných procesních úkonů.

[31] Stěžovateli byla usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2019, č. j. 2 Azs 48/2019 – 20, ustanovena zástupkyní advokátka Mgr. Adéla Krabcová. Nejvyšší správní soud určil odměnu advokáta částkou 13 950 Kč za čtyři a půl úkonu právní služby, a to první poradu s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení podle § 11 odst. 1 písm. b); další porady s klientem přesahující jednu hodinu ze dne 4. 4. 2019 a ze dne 21. 3. 2019 podle § 11 odst. 1 písm. c); doplnění návrhu na odkladný účinek podle § 11 odst. 2 písm. a); a doplnění kasační stížnosti podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Ačkoliv zástupkyně nárokovala odměnu za nahlížení do spisu, Nejvyšší správní soud odměnu za tento úkon právní služby nepřiznal. Podle ustálené judikatury Nejvyššího

správního soudu se totiž „*nejedná o úkon právní služby ve smyslu § 11 advokátního tarifu. Nahlížení a studium spisu (...) je třeba považovat za součást úkonu právní služby spočívajícího v převzetí a přípravě zastoupení dle § 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu, nikoli za samostatný úkon právní služby, jenž by byl svou povahou nejbližší prostudování trestního spisu při skončení vyšetřování ve smyslu § 11 odst. 1 písm. f) ve spojení s § 11 odst. 3 citované vyhlášky. V daném případě se jedná o nezbytný krok na počátku zastupování v řízení o kasační stížnosti, aby se ustanovený advokát s věcí seznámil, nejde tedy o úkon srovnatelný s prostudováním trestního spisu dle cit. ustanovení vyhlášky, k němuž dochází v průběhu trestního řízení, a to po skončení jeho přípravné fáze.*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2008, č. j. 5 Azs 33/2008 – 40, rozsudek ze dne 13. 6. 2018 č. j. 3 Ads 35/2017 - 15 či rozsudek ze dne 10. 6. 2009, č. j. 6 Ads 21/2009 – 56). Cestovní náhrady a náhradu za promeškaný čas Nejvyšší správní soud zástupkyni nepřiznal s ohledem na to, že v souladu se zásadou hospodárnosti řízení lze podklady ze spisu zaslat na její žádost do datové schránky. Mimoto za doplnění návrhu na přiznání odkladného účinku zástupkyně nárokovala odměnu ve výši jednoho úkonu. Dojde-li ovšem k návrhu po zahájení řízení, náleží za takový úkon právní služby odměna ve výši jedné poloviny podle § 11 odst. 2 písm. a) a odst. 3) advokátního tarifu. Dále Nejvyšší správní soud přiznal zástupkyni 1500 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů v souladu s § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. b), c), d) a odst. 2 písm. a) a § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Celkem tedy 15 450 Kč. Vzhledem k tomu, že ustanovená zástupkyně není plátcem DPH, jedná se o částku konečnou. Částka v celkové výši bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 24. dubna 2019

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu