



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobců **a) S. S., b) O.S.**, zastoupené JUDr. Evou Rutovou, advokátkou se sídlem Praha 3, Sudoměřská 1618, a **c) R.K.**, proti žalované **Policii České republiky, Oblastnímu ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie**, se sídlem Praha 3, Koněvova 188/32, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně b) proti usnesení Městského soudu v Praze 3. 8. 2007, č. j. 9 Ca 130/2007 - 32,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobci **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV.** Zástupkyni žalobkyně b) advokátce JUDr. Evě Rutové **s e u r č u j e** na odměně za zastupování a na náhradě hotových výdajů částka 2400 Kč, která jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

### O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 27. 3. 2007, č. j. SCPP-728/C-227-2007, bylo podle § 102 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zastaveno řízení o žádosti žalobkyně b) o vydání nového rozhodnutí, resp. o zrušení platnosti rozhodnutí o jejím správním vyhoštění ze dne 13. 1. 2005, č. j. SCPP-86/OV-III-2005, vydané Policií České republiky, Oblastním ředitelstvím služby cizinecké a pohraniční policie Ostrava, Oddělením cizinecké policie Frýdek – Místek. Žalobci následně podali žalobu k Městskému soudu v Praze, v níž pouze uvedli, že napadají špatný úřední postup žalovaného (zejména nedodržení základních zásad správního řízení a vážný zásah do lidských práv a svobod), kterou na výzvu soudu doplnili. V průběhu soudního řízení žalobci podali také žádost

o předběžné opatření, jež mělo spočívat v umožnění žalobkyni O. S. pobývat v České republice do doby vynesení rozsudku městského soudu.

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 3. 8. 2007, č. j. 9 Ca 130/2007 - 32, byla žaloba odmítnuta. Městský soud jako důvod pro odmítnutí žaloby uvedl její zmatečnost, neboť z ní nevyplynulo, jaké ochrany se žalobci u soudu domáhali. Uvedl, že nejprve žalobce vyzval k odstranění vad podání, avšak na tuto výzvu reagovala pouze žalobkyně b), která žalobu označila jako žalobu proti nečinnosti. Nečinnost měla spočívat v nezjištění dosavadní správní praxe žalovaného, tedy toho, zda žalovaný již v podobné věci nerozhodoval. Na tomto základě pak požadovala, aby žalovaný, když vyhověl jednomu žadateli o zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění, vyhověl i žalobkyni v obdobné věci, což opírala o judikaturu Ústavního soudu. Uvedla, že se domáhá, aby soud nařídil žalovanému vydat rozhodnutí o zrušení správního vyhoštění ze dne 13. 1. 2005, č. j. SCPP-86/OV-III-2005, neboť chce žít v České republice s platným vízem tak, aby nebyl narušen její soukromý a rodinný život. Tímto podáním však, dle mínění městského soudu, stále nebyly odstraněny pochybnosti o tom, čeho konkrétně se žaloba domáhá. Novou výzvou proto žalobce upozornil na nutnost upřesnění, zda se dožadují ochrany proti nečinnosti žalovaného (vyhovění žádosti o zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění), či navrhuje-li zrušení tohoto rozhodnutí soudem. Na tuto výzvu již reagovalo nebylo. Městský soud tedy naznal, že návrh na zahájení řízení je vymezen zmatečně a dává soudu na výběr, jakou ochranu poskytnout. V řízeních před soudem však musí být procesní vůle žalobců zcela jednoznačná a soudní přezkum správních rozhodnutí nepřipouští, aby volbu z více alternativ ponechal žalobci na soudu. Pokud však i po upřesnění žaloby (nadto pouze jedním ze žalobců), měl stále za nejasné, v jakém procesním režimu se žalobci domáhají ochrany svých práv (a jakých vůbec), nezbylo mu, než postupovat podle § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“) a žalobu pro neodstranitelné vady podání odmítnout. V této souvislosti zdůraznil, že žalobci byli prokazatelně poučeni o tom, že nebude-li podání opraveno nebo upřesněno, nebude možné v řízení pokračovat a jejich podání bude odmítnuto, nestanoví-li zákon jiný procesní prostředek [§ 37 odst. 5 a § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Proti tomuto rozsudku brojila žalobkyně b) - dále jen „stěžovatelka“ - kasační stížností odkazující na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Uvedla, že nezákonnost stížností napadeného usnesení spatřuje především v tom, že městský soud zaujal chybný právní názor, pokud jde o údajné vady podání, které měly být tak závažné, že mohly zapříčinit jeho zmatečnost. Stěžovatelka poukázala na to, že ač je cizinka bez právního vzdělání, byla ve věci dostatečně konkrétní a aktivní a svou žalobu jasně označila, upřesnila a uvedla do ní, jaké rozhodnutí napadá. Z toho měl městský soud najisto postavené, že podala žalobu za účelem zrušení rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie ze dne 13. 1. 2005, č. j. SCCP-866/OV-III-2005, kterým jí bylo uloženo správní vyhoštění. Z toho měl mít soud dovodit, že podala žalobu proti tomuto rozhodnutí o správním vyhoštění; odtud pak měl logicky odvíjet i úvahy o možné ochraně, již se domáhala. Stěžovatelka dala jasně najevo, že by soud měl zrušit jak prvostupňové rozhodnutí, tak rozhodnutí vydané ve druhém stupni pro nezákonnost a vady řízení, popřípadě věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení. Pokud přesto městskému soudu připadala žaloba zmatečná a neurčitá, mohl stěžovatelku vyslechnout. Zejména vezme-li do úvahy skutečnost, že stěžovatelka je cizím státním příslušníkem, jehož rodným jazykem není čeština, měl městský soud ustanovit tlumočníka, aby se předešlo nejasnostem, protože výzva k doplnění žaloby nemusela být správně pochopena, aniž na tom má stěžovatelka vinu. Neoprávněné odmítnutí žaloby tak může představovat pro stěžovatelku závažnou újmu, a to vyhoštění, které je nepřiměřeným zásahem do jejího soukromého a rodinného života, zejména proto, že má v České republice manžela - občana Evropské Unie, řadu přátel a především zájem oprávněně se zde zdržovat a plnit všechny povinnosti z toho plynoucí.

Žalovaný se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

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

Nejprve je třeba upřesnit, že z kasačních důvodů, které stěžovatelka podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., připadá u kasační stížnosti směřující proti rozhodnutí, jímž krajský (městský) soud odmítl návrh, v úvahu pouze důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. K nesprávnému posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] totiž může dojít jen tehdy, pokud se soud vůbec věcně zabýval nějakou právní otázkou, tj. pokud rozhodl meritorně. Stejně tak namítat, že soud nesprávně zhodnotil vytýkané vady řízení před správním orgánem [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], lze jen tehdy, pokud soud takové výtky zkoumal a vyvrátil je; to může opět učinit jen v rozsudku. Navrhovatelka ve své kasační stížnosti používá pojmy „nesprávné posouzení právní otázky“ a „vada řízení před soudem“; poukazuje však jimi nikoli na procesní pochybení městského soudu, nýbrž opět na to, že městský soud pochybil ve svém hmotněprávním úsudku, pokud o podání (žalobě) stěžovatelky nerozhodl věcně. I tyto námítky tak spadají pod důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Obdobně se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 5. 2008, č. j. 1 Afs 63/2008 - 40, dostupný z: <http://www.nssoud.cz>.

Bez ohledu na nesprávnost podřazení stížních námitek pod jednotlivé litery § 103 odst. 1 s. ř. s. (tato skutečnost sama o sobě nemůže vést k odmítnutí kasační stížnosti - srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS) lze konstatovat, že žádná z těchto námitek neobstojí, a to z následujících důvodů:

Nejvyšší správní soud se na prvním místě zabýval námitkou, podle níž měl být stěžovatelce ustanoven tlumočník, neboť právě skutečnost, že pro ni není čeština mateřským jazykem, mohla zapříčinit, že neporozuměla výzvě městského soudu, a proto žalobu náležitě nedoplnila. K tomu lze v první řadě uvést, že soudní řád správní neobsahuje konkrétní ustanovení o právu účastníka jednat před soudem ve své mateřštině. Z § 18 občanského soudního řádu – dále jen „o. s. ř.“ (jenž se za této situace aplikuje i ve správním soudnictví – viz § 64 s. ř. s.) vyplývá, že účastníci mají v řízení rovné postavení, mají právo jednat před soudem ve své mateřštině a soud je povinen jim zajistit stejné možnosti k uplatnění jejich práv; účastníku, jehož mateřštinou je jiný než český jazyk, soud ustanoví tlumočníka, jakmile vyjde taková potřeba v řízení najevo. Z ustanovení § 18 o. s. ř. je patrné, že k tomu, aby soud ustanovil tlumočníka, nestačí pouze zjištění, že jde o účastníka, jehož mateřštinou je jiný než český jazyk, ale současně musí být splněna i další podmínka, tedy to, že taková potřeba musí vyjít v řízení najevo. Posouzení této skutečnosti je pak v každé věci přísně individuální. Nejvyšší správní soud na tomto místě předesílá, že otázkou výkladu čl. 37 odst. 4 Listiny, podle něhož má ten, kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, právo na tlumočníka, se v minulosti opakovaně vyjadřoval Ústavní soud, přičemž jeho judikatura ve vymezení rozsahu této povinnosti „kolísala“, což se do určité míry týká i rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 21. 7. 2005, č. j. 6 Azs 380/2004 - 29, dostupný z: <http://www.nssoud.cz> a rozsudek ze dne 18. 9. 2003, č. j. 5 Azs 5/2003 - 33, publikovaný pod č. 59/2004 Sb. NSS). Ústavní soud, na tento nejednoznačný přístup zareagoval svým stanoviskem ze dne 25. 10. 2005, sp. zn. Pl. ÚS-st 20/05 (dostupným z: <http://www.nalus.usoud.cz>), kde mimo jiné konstatoval, že: „gramatický výklad uvedeného

*ustanovení je zcela jednoznačný a svědčí pro nutnost tlumočení při ústní komunikaci účastníka řízení neovládajícího český jazyk se soudem. Nutnost překladu písemností, včetně rozhodnutí soudu, gramatickým výkladem doložit nelze. Logický výklad za použití argumentu a simili vede k témuž výsledku. To proto, že obsah čl. 6 odst. 3 písm. e) Úmluvy, ač je omezen co do uplatnění toliko na trestní řízení, je co do rozsahu zaručeného práva srovnatelný s čl. 37 odst. 4 Listiny. Přitom je zřejmé, že základní právo v těchto ustanoveních garantované sleduje stejný účel, za nějž lze označit fair proces nabližovaný z aspektu přímé komunikace účastníka řízení (příp. obviněného) se soudem. Jinými slovy, i výklad teleologický svědčí pro výše nastíněný závěr.“*

Po provedeném rozboru z hlediska komparativního (kde po srovnání s úpravou německou a švýcarskou dospěl ke stejnému závěru) uzavřel, že „základní právo účastníka řízení na pomoc tlumočnicka ve smyslu čl. 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod nelze rozšiřovat pomocí interpretace, resp. konkretizace čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod jako obecného ustanovení o spravedlivém řízení. Základní právo garantované čl. 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod nedopadá na písemný styk soudu s účastníky řízení a naopak. To neryluje, aby zákonná úprava poskytla vyšší standard.“ Tímto svým stanoviskem současně výslovně překonal svůj nálezn ze dne 8. 8. 2005, sp. zn. II. ÚS 186/05 (in <http://www.nalus.usoud.cz>), kde druhý senát dospěl k názoru opačnému. Tyto závěry Nejvyšší správní soud převzal např. v rozsudcích ze dne 25. 7. 2007, č. j. 1 Azs 36/2006 - 71, či ze dne 25. 6. 2008, č. j. 2 Azs 44/2008, oba dostupné z: <http://www.nssoud.cz>).

Nejvyšší správní soud se tak musel, ve světle výše uvedeného, zabývat otázkou, zda v daném konkrétním případě potřeba ustanovit stěžovatelce tlumočnicka v řízení skutečně vyšla najevo. Přitom dospěl k závěru, že tato podmínka pro aplikaci § 18 o. s. ř. v daném případě naplněna nebyla. Nejvyšší správní soud vycházel předně z toho, že stěžovatelka všechna svá podání činila v českém jazyce, a to na dostatečné gramatické a stylistické úrovni, a tudíž z podaných písemností nevznikla očividná pochybnost o tom, zda český jazyk ovládá natolik, aby byla schopna porozumět soudnímu sdělení. Kromě toho stěžovatelka o ustanovení tlumočnicka v řízení o žalobě před městským soudem, a ani nyní, v řízení o kasační stížnosti, nepožádala, přestože v jiných věcech žádosti soudu předkládala (například žádost o osvobození od soudního poplatku či žádost o ustanovení právního zástupce v řízení o kasační stížnosti). Nejvyšší správní soud tak na tuto námitku, poprvé uplatněnou až v řízení před zdejším soudem, nutně hledí jako na účelově vznesenou a proto nedůvodnou. Jen pro úplnost dodává, že tuto námitku (i přes její neuplatnění v řízení před městským soudem) neposoudil jako nepřipustnou (§ 104 odst. 4 s. ř. s.), neboť z její podstaty nemohl předem vyloučit, že nemohla být uplatněna již v žalobním řízení.

Pokud jde o samotný závěr o nedostatku podmínek řízení, Nejvyšší správní soud, podobně jako městský soud, upozorňuje nejprve na skutečnost, že ve výčtu žalobců byly uvedeny další dvě osoby, v jejichž případě nebylo ani zřejmé, jak měly být dotčeny ve svých právech ať již usnesením žalovaného ze dne 27. 3. 2007, č. j. SCPP-728/C-227-2007, či rozhodnutím ze dne 13. 1. 2005, č. j. SCPP-86/OV-III-2005, vydaným Policií České republiky, Oblastním ředitelstvím služby cizinecké a pohraniční policie Ostrava, Oddělením cizinecké policie Frýdek – Místek.

Městskému soudu lze dát za pravdu též v tom, že žaloba, stejně jako její doplnění, nejsou příliš konzistentní, pokud jde o určení, čeho se stěžovatelka domáhala. V původně podané žalobě totiž stěžovatelka hovořila pouze velmi nekonkrétně o porušení zásad správního řízení, v závěrečném petitu doplněné žaloby pak požadovala, aby soud nařídil žalovanému, aby „(...) vyhověl žádosti o zrušení správního vyhoštění č. j. SCCP-86/OV-III-2005 a správní vyhoštění zrušil.“ Je však zřejmé, že o žádosti stěžovatelky o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění žalovaným rozhodnuto bylo, byť ne takovým způsobem, který stěžovatelka očekávala; tato část stěžovatelčina podání by tudíž nasvědčovala tomu, že stěžovatelka nesouhlasí s právním názorem žalovaného, že je třeba správní řízení o její žádosti zastavit, neboť nebyly shledány důvody

pro vydání nového rozhodnutí podle § 102 odst. 4 správního řádu, a proto jej napadá žalobou podle § 65 s. ř. s. V jiné části doplnění žaloby však stěžovatelka uvedla, že „*správní orgán nečinil*“, což navozuje dojem, že podala žalobu na nečinnost podle § 79 s. ř. s. Jelikož stěžovatelka své doplnění žaloby výslovně označila jako „*žalobu proti nečinnosti správního orgánu*“, přiklání se Nejvyšší správní soud, narozdíl od soudu městského, k názoru, že stěžovatelka skutečně svým podáním zamýšlela vyvolat řízení v procesním režimu části třetí hlavy druhé dílu druhého s. ř. s., a v tomto smyslu mělo být k žalobě nadále přistupováno. Zde sluší poznamenat, že soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům osob, které se této ochrany dovolávají; při volbě způsobu této ochrany pak nejsou nutně vázány tvrzeními žaloby (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2006, č. j. 6 Aps 2/2005 - 60).

I přes shora konstatovaný odlišný názor na obsah podané žaloby nelze konstatovat, že by městský soud jejím odmítnutím odepřel stěžovateli přístup k soudní ochraně. Správní soud v řízení podle § 79 s. ř. s. totiž není oprávněn správní orgán zavázat k vydání rozhodnutí určitého obsahu, tj. k tomu, jak konkrétně má být činný, jak se toho stěžovatelka domáhala (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, č. j. 7 Afs 33/2003 - 80, publikovaný pod č. 456/2005 Sb. NSS). Právě z tohoto důvodu nebyla žaloba věcně projednatelná, neboť její petit překračoval rozsah aktivní legitimace a směřoval fakticky k obcházení institutu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (řízení dle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s.), který je k odstranění nezákonných rozhodnutí správních orgánů primárně určen. Zde lze jen připomenout, že podstatou argumentace stěžovatelky byl nesouhlas s rozhodnutím o jejím vyhoštění, přičemž podstatou navrhovaného opatření proti nečinnosti mělo být uložení povinnosti správnímu orgánu toto rozhodnutí zrušit. Jestliže stěžovatelka, ani přes výzvu a poučení soudu, závěrečný návrh neuvedla do souladu s ustanovením § 79 odst. 1 s. ř. s., lze závěr městského soudu o jeho meritorní neprojednatelnosti považovat za udržitelný.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že na straně městského soudu byly splněny podmínky pro postup podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., t. j. pro odmítnutí žaloby pro nedostatek podmínky řízení, neboť přes výzvu soudu nebyla odstraněna výše popsaná vada podání, a proto nebylo možné v řízení pokračovat.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého 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. V dané věci by právo na náhradu nákladů řízení mohlo být přiznáno pouze procesně úspěšnému účastníkovi – žalovanému; v jeho případě však nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se mu právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

Pokud jde o výrok IV. tohoto rozsudku, stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti zastoupena soudem ustanovenou advokátkou JUDr. Evou Rutovou, která podle obsahu spisu dne 14. 2. 2008 vypracovala doplnění kasační stížnosti. Za tohoto stavu činí odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů advokáta částku 2400 Kč [jeden úkon právní služby dle § 7 a § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, s přihlédnutím k ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) téže vyhlášky, tj. podání ve věci samé, a jedenkrát režijní paušál za 300 Kč podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky]. Jiné úkony právní služby nebyly doloženy. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 30. července 2008

JUDr. Vojtěch Šimíček  
předseda senátu