



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **B. U.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, odbor azylové a migrační politiky, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 11. 2008, č. j. OAM-508/LE-05-05-2008, o udělení mezinárodní ochrany, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2008, č. j. 48 Az 108/2008 - 9,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2008, č. j. 48 Az 108/2008 - 9, **se zrušuje**, věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného usnesení Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán“), ze dne 10. 11. 2008, č. j. OAM-508/LE-05-05-2008. Tímto rozhodnutím správní orgán stěžovateli neudělil mezinárodní ochranu podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. g) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“).

V kasační stížnosti stěžovatel namítá nezákonnost usnesení o odmítnutí návrhu dle § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud jeho žalobu odmítl s odůvodněním, že byla podána poslední den lhůty a neobsahuje žalobní body, přičemž stěžovatel však v návrhu odkázal na neznalost českého právního řádu a na nedostatečné finanční prostředky k zajištění zastoupení, z těchto důvodů požádal o ustanovení zástupce soudem. Dle názoru stěžovatele krajský soud postupoval formalisticky a porušil povinnost soudu zakotvenou v § 37 odst. 5 s. ř. s. Odmítnutím žaloby došlo k porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces a práva na právní pomoc ve smyslu čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 2 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“), dále došlo k odmítnutí spravedlnosti (*denegatio iustitiae*).

Stěžovatel se domnívá, že v jeho návrhu žalobní body obsaženy byly. I v opačném případě měl však krajský soud stanovit k jejímu doplnění po ustanovení zástupce lhůtu alespoň v řádu hodin. Dále konstatuje, že jeho kasační stížnost splňuje kritéria přijatelnosti ve smyslu § 104a s. ř. s., odkazuje na usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 13/2006 – 39.

Kasační stížnosti byl na návrh stěžovatele přiznán odkladný účinek a ustanoven zástupce z řad advokátů. Ten v doplnění kasační stížnosti namítl, že krajský soud při odmítnutí žaloby nepřipustně formalisticky vycházel z § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Dle názoru stěžovatele bylo v jeho případě třeba primárně vycházet z obecného ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., které je nutno aplikovat na jakékoliv podání. Stěžovatel vyslovuje závěr, že ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. se vztahuje pouze k situaci, kdy by stěžovatel v žalobě uvedl pouze některé výroky, které napadá, či žalobní body, a teprve následně by se domáhal přezkoumání dalších výroků či dalších žalobních bodů. Opět zdůrazňuje, že stěžovateli bylo postupem krajského soudu upřeno jeho právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod.

V závěru doplnění kasační stížnosti stěžovatel obecně namítá nedostatečné zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, v dané věci byly dle jeho názoru splněny podmínky pro udělení mezinárodní ochrany dle § 12 zákona o azylu i doplňkové ochrany dle § 14a zákona o azylu, neboť stěžovateli v případě návratu do země původu hrozí nebezpečí vážné újmy. Stěžovatel odkazuje na metodickou Příručku k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků, vydanou UNHCR, konkrétně na její čl. 195 – 219, v nichž je vyslovena zásada uznat žadatelovu věc i v případě pochybností. Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhl napadené usnesení krajského soudu zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na zjevně nevěrohodná tvrzení, která stěžovatel uváděl k důvodům žádosti o mezinárodní ochranu v průběhu správního řízení. Posuzování správnosti postupu soudu žalovaný ponechal na úvaze Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost žalovaný považoval za nedůvodnou a navrhl ji z tohoto důvodu zamítnout.

Vzhledem k okolnosti, že v dané věci se jedná o kasační stížnost ve věci mezinárodní ochrany formou azylu, Nejvyšší správní soud se ve smyslu ustanovení § 104a

s. ř. s., nejprve zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle citovaného ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Pro vlastní vymezení institutu nepřijatelnosti a jeho dopadů do soudního řízení správního Nejvyšší správní soud odkazuje na své usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 – 39, publikované pod č. 933/2006 Sb. NSS.

Podle tohoto usnesení je podstatným přesahem vlastních zájmů stěžovatele jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek. Přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v řízení o kasačních stížnostech ve věcech azylu je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů. V zájmu stěžovatele v řízení o kasační stížnosti ve věcech azylu je pak nejenom splnit podmínky přípustnosti kasační stížnosti a svoji stížnost opřít o některý z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s., nýbrž také uvést, v čem spatřuje (v mezích kritérií přijatelnosti) v konkrétním případě podstatný přesah svých vlastních zájmů a z jakého důvodu by tedy měl Nejvyšší správní soud předloženou kasační stížnost věcně projednat.

V dalším textu již zmíněného rozhodnutí ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, Nejvyšší správní soud vykládá neurčitý právní pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“. Znak tohoto pojmu jsou naplněny v případě „*rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu*“. Dle citovaného rozhodnutí je tedy kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany přípustná mimo jiné tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. O zásadní pochybení se v konkrétním případě může jednat 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*“.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v dané věci se krajský soud při vyhodnocení splnění podmínek pro odmítnutí návrhu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. dopustil hrubého pochybení při výkladu tohoto ustanovení. Odmítnutím žalobního návrhu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. byla nastolena faktická nemožnost pokračovat v soudním přezkumu řízení o mezinárodní ochraně, což je nutno (bez splnění zákonných podmínek) označit za závažný zásah do procesních a ve svém důsledku i hmotných práv stěžovatele. Odmítnutím žalobního návrhu nedošlo k meritornímu přezkumu žaloby, otázka zákonnosti správního řízení zůstala soudem nezodpovězena. Kasační stížnost byla z tohoto důvodu shledána přijatelnou.

Krajský soud v napadeném usnesení konstatoval, že žaloba byla podána poslední den zákonem stanovené sedmidenní lhůty a neobsahovala žádný žalobní bod ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Odkázal na § 71 odst. 2 s. ř. s., dle něhož lze žalobu rozšířit

o další žalobní body pouze ve lhůtě pro podání žaloby. Tyto skutečnosti krajský soud vyhodnotil jako neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, vyslovil, že již uběhla lhůta pro podání žaloby, tudíž i pro její doplnění. Z tohoto důvodu neustanovil stěžovateli zástupce, neboť by vzhledem k uplynutí lhůty již neměl možnost v řízení učinit žádný úkon.

Závěry krajského soudu jsou však správné pouze částečně. Stěžovatel převzal rozhodnutí žalovaného dne 13. 11. 2008, žalobu ke krajskému soudu podal dne 20. 11. 2008, což byl skutečně poslední den sedmidenní lhůty k podání kasační stížnosti (§ 32 odst. 2 zákona o azylu). Z obsahu žaloby nelze zjistit, z jakých konkrétních důvodů považoval stěžovatel rozhodnutí žalovaného za nezákonné. Stěžovatel zde konstatoval porušení ustanovení § 3 zákona č. 500/2004 Sb., § 12 písm. b) a § 14a zákona o azylu, přičemž text těchto ustanovení cituje. Neuvedl však žádná další tvrzení, z nichž by bylo možno dovodit souvislost textu citovaných ustanovení s příběhem stěžovatele a s důvody, které uvedl žalovaný v napadeném rozhodnutí pro zamítnutí jeho žádosti jako zjevně nedůvodné. Formulace žaloby v této podobě je nedostatečná, tento závěr vyslovil Nejvyšší správní soud opakovaně ve svých rozhodnutích, zejména lze odkázat na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58, publikovaném pod č. 835/2006 Sb. NSS, dle něhož: *„líčení skutkových okolností v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých ‘obvyklých’ nezákonností, ke 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 spojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami“.*

Z výše uvedeného vyplývá, že stěžovatel podal žalobu ke krajskému soudu poslední den zákonné lhůty (soudu byla doručena již po uplynutí této lhůty), žaloba neobsahovala žádný žalobní bod ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., z čehož krajský soud dovodil neodstranitelnost jinak odstranitelného nedostatku žalobního návrhu. Dle Nejvyššího správního soudu však z dále uvedených důvodů nebylo možno opomenout skutečnost, že stěžovatel v žalobě zcela jednoznačně formuloval žádost o ustanovení zástupce za účelem doplnění žalobních bodů. Stěžovatel tuto žádost odůvodnil neznalostí českého právního řádu, odkázal na svůj pobyt v uzavřeném přijímacím středisku letiště Ruzyně, nedostatek finančních prostředků a z toho vyplývající nemožnost zajistit si zastoupení vlastními silami.

Dle § 35 odst. 8 s. ř. s. může předseda senátu navrhovateli, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to třeba k ochraně jeho práv, na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát. 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. Smyslem tohoto ustanovení je umožnit navrhovateli, který o zástupce požádá a osvědčí splnění podmínek pro jeho ustanovení soudem, využít ustanoveného zástupce ke kvalifikovanému provedení úkonů,

v nichž je nutno použít určitý stupeň znalosti práva. Z gramatického výkladu citovaného ustanovení § 35 odst. 8 s. ř. s. by bylo možno dovodit, že lhůta stanovená pro podání návrhu na zahájení řízení (tedy i pro jeho rozšíření o nové žalobní body) je přerušena pouze do právní moci usnesení o ustanovení zástupce, poté opět začíná běžet. Tento výklad patrně zaujal v dané věci krajský soud, neboť rozhodl, že při zahájení řízení o žalobě již nezbyvá žádná lhůta k jejímu doplnění.

Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že souhrn okolností v dané věci znemožňuje omezit se na prostou aplikaci gramatického výkladu ustanovení § 35 odst. 8 s. ř. s., ve spojení s § 71 odst. 2 s. ř. s. Žalobcem je cizinec, který na území České republiky přicestoval letecky 21. 10. 2008, požádal v tranzitním prostoru o udělení mezinárodní ochrany, proto byl umístěn v přijímacím středisku Ministerstva vnitra Praha – Ruzyně, které je ve smyslu § 73 odst. 2 zákona o azylu přijímacím střediskem na mezinárodním letišti. Cizinec zde umístěný je dle § 73 odst. 10 zákona o azylu povinen po dobu řízení o jeho žádosti v tomto středisku setrvat, není oprávněn se volně pohybovat, pokud nebylo rozhodnuto z některého z důvodů uvedených v § 73 zákona o azylu o povolení vstupu na území. Stěžovateli vstup na území České republiky nebyl povolen (rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 10. 2008, č. j. OAM-631/LE-05-NV-2008). Je tedy nutno konstatovat, že stěžovatel byl povinen podat žalobu proti rozhodnutí žalovaného o zamítnutí jeho žádosti o mezinárodní ochranu do sedmi dnů ode dne jeho doručení, přičemž se jednalo o cizince pobývajícího na území České republiky velmi krátce (den doručení napadeného rozhodnutí žalovaného byl 24. den pobytu stěžovatele v ČR), jehož reálná možnost orientovat se alespoň přibližně v českém právním řádu je nepatrná. Jeho situaci dále ovlivnila neznalost českého jazyka a omezení volného pohybu. Z uvedených skutečností vyplývá, že stěžovatel měl výrazně sníženou příležitost zajistit si přístup k právní pomoci, která byla v jeho případě nezbytná pro podání meritorně projednatelného žalobního návrhu. V zákonem stanovené lhůtě sedmi dnů ode dne doručení rozhodnutí žalovaného však podal žalobu (bez některých zákonem stanovených obsahových náležitostí) a ve stejném okamžiku, tj. před uplynutím zákonné lhůty k podání žaloby, požádal o ustanovení zástupce, výslovně za účelem doplnění žalobních bodů, s uvedením důvodů, proč si není schopen zastoupení zajistit sám.

Vzhledem k těmto skutečnostem definujícím zvláštní postavení stěžovatele dle Nejvyššího správního soudu nelze v dané věci odeprít účinné zajištění zastoupení. Takový postup by byl v rozporu s článkem 37 odst. 2 LZPS, dle něhož má každý právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení. Tento článek tedy zakotvuje právo na právní pomoc pro všechny účastníky soudních či správních řízení, její rámec je pak dán procesními předpisy právního řádu, jejichž jednotlivá ustanovení je nutno interpretovat tak, aby vždy bylo zachováno citované základní právo na právní pomoc. V daném případě Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že situaci stěžovatele, tj. cizince pobývajícího v zemi velice krátkou dobu, bez znalosti jazyka a právního řádu, s omezenou možností volného pohybu, který je povinen podat žalobu včetně z hlediska § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. dostatečně formulovaných žalobních bodů ve lhůtě sedmi dnů ode dne doručení zamítavého rozhodnutí o mezinárodní ochraně, je nutno odlišit od ostatních stěžovatelů, u nichž uvedené překážky nejsou dány. Právě vzhledem k uvedeným okolnostem bylo stěžovateli nutno umožnit na základě jeho žádosti o ustanovení zástupce (kterou uplatnil

sice na samém konci sedmidenní zákonné lhůty, ale v jejím rámci) doplnění žalobních bodů za využití pomoci ustanoveného zástupce.

Odmítnutím žalobního návrhu s poukazem na jeho nedostatky v situaci, kdy navrhovatel neměl vzhledem ke specifickým okolnostem reálnou možnost tyto nedostatky odstranit, došlo ze strany krajského soudu k odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), konkrétně k porušení čl. 36 odst. 1, čl. 37 odst. 2 LZPS a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (v ČR vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.). Ke stejnému závěru dospěl ve svých rozhodnutích i Ústavní soud, který např. v nález ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 623/02, uvedl: „*Tvrzení o porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod bude mít místo zejména tam, kde se správní soud odmítne protiprávně věci vůbec zabývat (denegatio iustitiae). Toto základní právo v prvním plánu garantuje právo každého na přístup k soudu ve věci přezkumu rozhodnutí orgánu veřejné správy a ve spojení s čl. 36 odst. 1 Listiny zahrnuje samozřejmě i právo na to, aby soud v takovém případě rozhodnutí orgánu veřejné správy přezkoumal stanoveným postupem, tj. ve spravedlivém řízení, v souladu s příslušnými procesními předpisy při respektování jednotlivých záruk práva na soudní a jinou právní ochranu podle hlavy páté Listiny*“; k obsahově shodnému závěru dospěl Ústavní soud též v nález ze dne 4. 7. 1996, sp. zn. III. ÚS 80/96. Dále lze z konstantní judikatury Ústavního soudu k otázce *denegatio iustitiae* odkázat na jeho nález ze dne 21. 5. 2008, sp. zn. II. ÚS 814/08: „*Součástí práva na spravedlivý proces je vytvoření prostoru pro to, aby účastník řízení mohl účinně uplatňovat námítky a argumenty, které jsou způsobilé ovlivnit rozhodování soudu a s nimiž se soud musí v rozhodnutí náležitě vypořádat*“ (všechna citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou zveřejněna na www.nalus.usoud.cz). Přímou aplikaci ústavní normy, konkrétně článku 36 odst. 1 LZPS, připustil Nejvyšší správní soud v případě, kdy by mohlo dojít k odepření spravedlnosti, například též v rozsudku ze dne 20. 11. 2003, č. j. 2 Ads 40/2003 – 41 (zveřejněno na www.nssoud.cz).

V dané věci není rozhodné, zda Nejvyšší správní soud považuje argumentaci stěžovatele poskytnutou správnímu orgánu k odůvodnění své žádosti o mezinárodní ochranu za důvodnou, spornou právní otázkou je v dané věci umožnění přístupu k soudu a zachování práva na právní pomoc v souladu s Listinou základních práv a svobod a Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (v ČR vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.), přičemž porušení těchto práv stěžovatel (prostřednictvím ustanoveného zástupce) v kasační stížnosti namítal. Ze všech výše uvedených důvodů je zřejmé, že toto právo stěžovatele krajský soud svým výkladem ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. v dané věci porušil, jeho rozhodnutí o odmítnutí žaloby je proto dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. nezákonné.

Nejvyšší správní soud proto napadené rozhodnutí Krajského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je krajský soud vázán názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku. Krajský soud je povinen umožnit stěžovateli odstranit vady žaloby prostřednictvím ustanoveného zástupce, budou-li nedostatky návrhu za jím stanovených podmínek odstraněny, pak věc meritorně přezkoumat. V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud pouze pro úplnost uvádí, že v průběhu řízení o kasační stížnosti stěžovatele došlo ke změně ve složení senátu, a to z důvodu nepřítomnosti JUDr. Radana Malíka, který rozhodoval jako předseda senátu o odkladném účinku žaloby a ustanovení zástupce. Tyto změny jsou však zcela v souladu s rozvrhem práce Nejvyššího správního soudu (dostupným na www.nssoud.cz) a též s obsahem poučení, které účastníci obdrželi při zahájení řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 12. února 2009

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu