U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Daniely Zemanové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **H. G.**, zast. Mgr. Bc. Filipem Schmidtem, LL.M., advokátem se sídlem Ovenecká 78/33, Praha 7, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 12. 2016, čj. OAM-181/LE-LE18-ZA14-R2-2012, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2017, čj. 42 Az 1/2017-21,

takto:

I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.

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

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím citovaným v záhlaví žalovaný neudělil žalobci mezinárodní ochranu podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 30. 12. 2016. Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou doručenou krajskému soudu dne 6. 1. 2017. Podle krajského soudu tvrzení žalobce v žalobě nedostála požadavkům na formulaci žalobního bodu stanoveným v § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Krajský soud proto usnesením ze dne 10. 1. 2017, čj. 42 Az 1/2017-15, vyzval žalobce, aby ve lhůtě 15 dnů ode dne, kdy bylo žalobci doručeno rozhodnutí žalovaného citované v záhlaví, odstranil nedostatky žaloby. Konkrétně žalobce vyzval k formulaci žalobních bodů tak, aby z nich bylo patrno, z jakých skutkových a právních důvodů žalobce považuje výrok napadeného rozhodnutí za nezákonný a v čem spatřuje porušení namítaných zákonných ustanovení.

[2] Žalobce výzvě nevyhověl, respektive žalobu doplnil podáním, které bylo soudu doručeno až dne 25. 1. 2017, tj. po uplynutí 15denní lhůty ode dne doručení rozhodnutí žalovaného. Krajský soud proto usnesením žalobu podle § 37 odst. 5 s. ř. s. odmítl. V odůvodnění uvedl, že podaná žaloba neobsahovala žádné žalobní body. Žalobním bodem je totiž dle krajského soudu pouze konkrétní a ve vztahu k projednávané věci individualizované skutkové tvrzení doprovázené konkrétní právní argumentací. Nelze se spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Z formulace žalobního bodu musí být zřejmé, jaké aspekty skutkových dějů považuje žalobce za základ nezákonnosti správního rozhodnutí. Žalobce

dle krajského soudu v žalobě cituje pouze ustanovení právních předpisů, která měla být porušena, aniž svá tvrzení o nezákonnosti opřel o konkrétní skutečnosti či právní argumentaci. Jestliže žalobce nemohl uvést řádně formulované žalobní body z důvodu neznalosti právní úpravy či jazyka, mohl požádat o ustanovení zástupce, nicméně tak neučinil. Krajský soud konstatoval, že ve lhůtě pro podání žaloby, jež v dané věci činí 15 dnů (§ 71 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 32 odst. 1 zákona o azylu), tj. do dne 16. 1. 2017, nebyla žaloba o takové žalobní body doplněna. Vzhledem k zákonné koncentraci řízení (§ 71 odst. 2 s. ř. s.) se absence žalobních bodů stala uplynutím lhůty pro podání žaloby neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, a soud proto nemohl přihlédnout k doplnění žaloby ze dne 25. 1. 2017.

[3] Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Stěžovatel nejprve konstatuje, že kasační stížnost je ve smyslu § 104a s. ř. s. přijatelná, jelikož podstatným způsobem přesahuje jeho vlastní zájmy. Jádrem argumentace v kasační stížnosti je otázka existence žalobních bodů. Stěžovatel v této souvislosti poukazuje na judikaturu, která rozlišuje situace, kdy žaloba neobsahuje žádný žalobní bod, a situace, kdy žalobní bod obsahuje, nicméně formulovaný příliš obecným způsobem, než aby bylo možné žalobu projednat. V takovém případě je nezbytné postupovat podle § 37 odst. 5 s. ř. s. a vyzvat stěžovatele k odstranění vad žaloby a poskytnout mu k tomu přiměřenou, tzv. soudcovskou, lhůtu na konkretizaci žalobních bodů. Stěžovatel je v kasační stížnosti přesvědčen, že jeho žaloba obsahuje žalobní body ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., byť nedostatečně konkretizované, a soud jej proto měl vyzvat k jejich doplnění v přiměřené lhůtě. Na podporu svých tvrzení stěžovatel v kasační stížnosti hojně cituje judikaturu, která dle jeho názoru shledala obdobné vymezení žalobních bodů dostatečným. K tomu stěžovatel dodává, že je nutné zohlednit také jeho specifické postavení cizince.

[4] I v případě, že by žaloba neobsahovala žádný žalobní bod, se měl krajský soud zabývat tím, zda odmítnutím žaloby neporuší zásadu *non-refoulement*, tj. zákaz vyhoštění cizince do země, kde by byl vystaven hrozbě mučení či nelidského a ponižujícího zacházení a trestu. Z podkladů, které měl krajský soud k dispozici, přitom vyplývá, že přesně takových následků se stěžovatel obává. Jelikož se porušením zásady *non-refoulement* krajský soud vůbec nezabýval, dovozuje stěžovatel nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Stěžovatel rovněž zpochybňuje určitost výzvy k doplnění žalobních bodů ze dne 10. 1. 2017.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[6] Protože desátý senát při předběžném projednání věci dospěl k závěru, že judikatura vztahující se k otázce, co je ještě dostatečným vymezením žalobních bodů, resp. zárodku žalobních bodů, je nejednotná, postoupil věc rozšířenému senátu.

[7] Rozšířený senát usnesením ze dne 20. 3. 2018, čj. 10 Azs 65/2017-72, vrátil věc zpět desátému senátu bez toho, aby se věcně vznesenou otázkou zabýval. Rozšířený senát upozornil, že se ke sporné otázce již opakovaně vyjádřil, a to v rozsudcích rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS, a ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS. S těmito judikáty je v plném souladu i usnesení

pokračování

rozšířeného senátu ze dne 23. 2. 2010, čj. 2 Azs 10/2009-61. Skutečnost, že se od závěrů rozšířeného senátu jiné senáty svévolně nebo nevědomky odchýlily, třebas i opakovaně, nemůže sama o sobě založit pravomoc rozšířeného senátu znovu o věci jednat. Od již vyslovených sjednocujících závěrů se desátý senát nehodlal odchýlit. Proto rozšířený senát dospěl k závěru, že nemá pravomoc vznesenou otázku posoudit.

[8] Po vrácení věci již NSS nic nebránilo věc rozhodnout. Vzhledem k tomu, že kasační stížnost byla podána ve věci mezinárodní ochrany, musel zdejší soud mimo jiné posoudit, zda je podaná kasační stížnost přijatelná ve smyslu § 104a s. ř. s., tedy zda svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele. K podrobnějšímu vymezení institutu přijatelnosti kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany lze přitom pro stručnost odkázat např. na usnesení ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS.

[9] Podstatou nyní řešené kauzy je otázka, zda žaloba obsahovala žalobní body. Na tuto otázku existuje judikatura rozšířeného senátu, na jejíž platnosti nemohou nic změnit ani individuální excesy některých rozhodujících senátů (blíže viz cit. usnesení čj. 10 Azs 65/2017-72).

[10] Uvedení žalobních bodů je jednou z náležitostí žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Podle § 71 odst. odst. 1 písm. d) s. ř. s. musí žaloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Neuplatní-li žalobce ve lhůtě pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu alespoň jeden žalobní bod tak, aby jeho žaloba byla projednatelná (§ 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), soud žalobu odmítne podle § 37 odst. 5 s. ř. s. (srov. k tomu detailně rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 3. 2018, čj. 3 Azs 66/2017-31, bod 64, který potvrdil platnost předchozí judikatury).

[11] V posuzované věci je z žaloby patrné, že stěžovatel s napadeným rozhodnutím nesouhlasil a napadal je v celém rozsahu, jelikož byl v předcházejícím řízení o udělení mezinárodní ochrany zkrácen na svých právech. Žalovanému vytkl, že nepostupoval v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, nezjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a v rozsahu, který je nezbytný vzhledem ke konkrétním okolnostem případu, nezjistil všechny rozhodné okolnosti a nevyšel ze spolehlivě zjištěného stavu věci, a napadené rozhodnutí tak nelze považovat za přesvědčivé, nepřihlížel pečlivě ke všemu, co v průběhu řízení vyšlo najevo, neprovedl potřebné důkazy, nedostatečně odůvodnil, jakými úvahami byl veden při hodnocení podkladů a výkladu ustanovení zákona o azylu; tím se měl dopustit porušení § 2 odst. 1 a 4, § 3, § 50 odst. 2, 3 a 4, § 52 a § 68 odst. 3 správního řádu a § 12, § 14 a § 14a zákona o azylu. V závěru žaloby stěžovatel avizoval, že odůvodnění žaloby doplní.

[12] Stěžovatel sám v kasační stížnosti nijak nezpochybňuje, že výše uvedené žalobní body bez další konkretizace nestačí k tomu, aby byla žaloba projednatelná. Téhož názoru je i NSS, neboť uplatněné námitky jsou formulovány natolik obecně, že soudu neumožňují řádně stanovit rámec jeho přezkumné činnosti. Spornou otázkou však je, zda nedostatečná

konkrétnost těchto bodů dosahuje takové míry, aby bylo možno uzavřít, že žaloba fakticky žádné žalobní body neobsahuje.

[13] Právní otázkou obsahového vymezení žalobního bodu podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., včetně toho, kdy je krajský soud povinen vyzvat žalobce k odstranění vad žaloby ve vztahu k žalobním bodům, se již NSS opakovaně zabýval. Jak správně poukazuje stěžovatel v kasační stížnosti, NSS ve svých rozhodnutích opakovaně rozlišoval mezi samotnou existencí žalobního bodu jakožto náležitostí žaloby podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. na straně jedné, a dostatečnou specifikací žalobního bodu jakožto podmínkou projednatelnosti žaloby na straně druhé.

[14] Nároky na projednatelnost žaloby (tj. bezvadné obsahové vymezení žalobních bodů) se rozšířený senát NSS zabýval poprvé v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS. Podle něj má-li být žaloba projednatelná, je třeba, aby žalobce v žalobě uvedl konkrétní skutková tvrzení a právní argumentaci, tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizované. Žalobce musí uvést, jaké aspekty dějů či okolností uvedené v rámci skutkových tvrzení považuje za základ jím tvrzené nezákonnosti.

[15] Vzhledem k tomu, že judikatura k otázkám žalobních bodů prošla od roku 2003 určitým vývojem, rozšířený senát NSS v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, shrnul a formuloval obecnější zásady, z nichž má napříště rozhodovací praxe vycházet. Podle rozšířeného senátu „*je nutno za žalobní bod 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. Bude-li žaloba podaná v zákonné lhůtě pro podání žaloby obsahovat žalobní bod (body) alespoň ve shora vymezené míře konkrétnosti, vznikne vždy krajskému soudu procesní povinnost postupovat podle § 37 odst. 5 s. ř. s., tj. vyzvat žalobce k odstranění vad žaloby tak, aby mohla být věcně projednána; v popsaném případě vada spočívá v nedostatečné specifikaci žalobního bodu. Odmítnout žalobu* [...] *lze jen tehdy, když ve lhůtě pro podání žaloby žalobce nepředestřel žádný takový žalobní bod, popřípadě jen natolik nekonkrétní, že žalobu nebylo možno projednat, a žalobce na výzvu soudu tuto vadu ve stanovené lhůtě neodstranil*“ (body 33 a 34 rozsudku).

[16] K uvedené dvojici rozsudků rozšířeného senátu lze doplnit usnesení ze dne 23. 2. 2010, čj. 2 Azs 10/2009 - 61, kde rozšířený senát dospěl k závěru, že formulace „[d]*omnívám se, že žalovaný v předchozím řízení o udělení azylu porušil mj. § 12 zákona č. 325/1999 Sb. o azylu; domnívám se, že žalovaný měl posuzovat mou žádost podle § 12 zákona o azylu, neboť splňuji podmínky pro udělení azylu, resp. doplňkové ochrany, neboť jsem v zemi původu pronásledován a moje ekonomické problémy jsou jen důsledkem. Navíc mám v České republice rodinné vazby, a to jednak manželku, ale také sestru*“, odpovídá žalobnímu bodu, u něhož je třeba pokusit se o jeho doplnění a upřesnění (tzv. zárodek žalobního bodu).

pokračování

[17] S ohledem na právě uvedené judikaturní závěry NSS konstatuje, že v nynější kauze žalobní body obsažené v žalobě neobstojí ani jako tzv. zárodek žalobního bodu. Žaloba se totiž omezuje na pouhou citaci ustanovení správního řádu a zákona o azylu, aniž by citovaná ustanovení alespoň v minimální míře spojila s popisem skutkového děje, eventuálně jinak v minimální míře žalobu individualizovala (viz bod [11] shora). Takto formulovanou žalobu by mohl podat **jakýkoliv** žalobce ve věcech mezinárodní ochrany.

[18] Nutno poznamenat, že i Ústavní soud v nálezu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09 (N 250/55 SbNU 415; č. 9/2010 Sb.), řešícím ústavnost délky sedmidenní lhůty pro podání správní žaloby v případě řízení ve věci mezinárodní ochrany, zdůraznil význam zásady koncentrace v řízení o žalobě proti rozhodnutí. Odmítl též zvýhodňovat azylové věci popřením zásady koncentrace: „*I kdyby byla takováto možnost fakticky prodloužit krátkou žalobní lhůtu soudcovskou výzvou omezena jen na azylové věci (což samo o sobě je těžko obhajitelné a udržitelné), zásadním způsobem by to nabouralo samu koncepci správního soudnictví. Tu však nelze obětovat proto, aby byly zmírněny dopady příliš krátké lhůty na účastníky jednoho typu správního řízení*“ (nález Pl. ÚS 17/09, bod 46, srov. Též rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 3. 2018, čj. 3 Azs 66/2017-31, bod 42).

[19] Stěžovatel dále zpochybňuje určitost výzvy vydané krajským soudem podle § 37 odst. 5 s. ř. s.; výzva prý měla stanovit přesné datum, dokdy je třeba žalobu doplnit. K tomu lze stručně uvést, že krajský soud může formulovat výzvu i tak, že odvine lhůtu k doplnění žaloby jen obecným určením typu „*do 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí žalovaného*“ (srov. k tomu detailně rozsudek rozšířeného senátu čj. 3 Azs 66/2017-31, část III.2.B., zvláště bod 49, a III.3.).

[20] Konečně se nelze ztotožnit ani s kasačním bodem, podle něhož pokud soud odmítá žalobu pro včasné nedoplnění žalobních bodů, musí se zabývat alespoň otázkou, zda stěžovateli nehrozí při návratu do země původu závažné nebezpečí (princip *non-refoulement)*. Stěžovatel na podporu svého názoru cituje početnou judikaturu, kterou ale dezinterpretuje. Z judikatury plyne nikoliv to, že by se snad musel soud zabývat otázkou principu *non-refoulement* v případě žalob opožděných, nepřípustných nebo neprojednatelných. Soud se musí otázkou *non-refoulement* zabývat nad rámec žalobních bodů, samozřejmě ale jen tehdy, pokud se samotnou žalobou <u>může zabývat věcně</u> (usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009 - 84, č. 2288/2011 Sb. NSS).

[21] Judikatura tedy komplexně a dostatečně řeší veškeré otázky, které v kasační stížnosti stěžovatel vznáší. NSS proto kasační stížnost podle § 104a s. ř. s. odmítl pro nepřijatelnost.

[22] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s.

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

V Brně dne 18. dubna 2018

Zdeněk Kühn
předseda senátu