

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Zdeňka Kühna, Jany Brothánkové, Filipa Dienstbiera, Barbary Pořízkové, Aleše Roztočila a Karla Šimky v právní věci žalobce: **R. A.**, zast. Mgr. Bc. Filipem Schmidtem, LL.M., advokátem se sídlem Ovenecká 78/33, Praha 7, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 10. 2016, čj. MV-119949-4/SO-2016, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 2. 2017, čj. 10 A 189/2016 - 37,

takto:

I. Výroky I. a II. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 2. 2017, čj. 10 A 189/2016 - 37, **se ruší**.

II. Žaloba ze dne 25. 10. 2016 **se odmítá**.

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě.

IV. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

V. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

VI. Zástupci žalobce Mgr. Filipu Schmidtovi, advokátovi, **se přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 4.114 Kč, která mu bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Jádro sporu a dosavadní postup ve věci

I. 1. *Jádro sporu*

[1] Podstatou zde řešené otázky je, zda lze aplikovat § 71 odst. 2 s. ř. s. o koncentraci řízení na neprojednatelné žaloby (žaloby bez jakéhokoliv žalobního bodu) a zda lze na absenci žalobních bodů v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu pohlížet jako na nedostatek podmínky řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písmeno a) s. ř. s.

I. 2. *Rozhodné skutkové okolnosti a průběh předchozích řízení*

[2] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) žádal Ministerstvo vnitra o vydání povolení k trvalému pobytu, se žádostí však neuspěl. Rozhodnutí ministerstva potvrdila k odvolání stěžovatele i žalovaná. Žalobou podanou dne 25. 10. 2016 se stěžovatel domáhal zrušení rozhodnutí žalované, žalobní námitky však formuloval pouze obecně, bez uvedení v čem konkrétně se správní orgány dopustily pochybení a jakým způsobem mělo dojít ke zkrácení jeho práv. Stěžovatel současně požádal o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení zástupce pro řízení. Městský soud usnesením ze dne 16. 11. 2016 stěžovateli přiznal osvobození od soudních poplatků a jako zástupce mu ustanovil advokáta. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 21. 11. 2016. Dne 7. 12. 2016 soud stěžovatele jednak vyzval, aby doplnil žalobní body, tak aby bylo zřejmé, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené rozhodnutí za nezákonné či nicotné, jednak mu uložil, aby chybějící náležitosti doplnil ve lhůtě pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s. Zároveň ho poučil, že pokud tak neučiní, soud žalobu odmítne. Usnesení bylo téhož dne doručeno advokátovi.

[3] Podáním ze dne 7. 2. 2017 stěžovatel prostřednictvím zástupce návrh požadovaným způsobem doplnil. Usnesením ze dne 13. 2. 2017 městský soud žalobu odmítl pro nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. K tomu v odůvodnění uvedl, že žalobní body byly v žalobě formulovány natolik nekonkrétně, že nebyla způsobilá k projednání. K doplnění žaloby soud nemohl přihlédnout, neboť doplnění bylo soudu doručeno až po uplynutí lhůty dle § 72 odst. 1 s. ř. s. Soud vycházel ze skutečnosti, že napadené správní rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno dne 18. 10. 2016, lhůta k podání žaloby tedy uplynula dne 19. 12. 2016.

I. 3. *Rozhodné argumenty v kasační stížnosti*

[4] Proti usnesení o odmítnutí žaloby podal stěžovatel včasnou kasační stížnost. V ní namítal, že usnesení bylo vydáno podle § 37 odst. 5 s. ř. s., obsahovalo tedy lhůtu soudcovskou, nikoliv zákonnou. Na základě toho měl stěžovatel za to, že má žalobu doplnit ve lhůtě dvou měsíců od doručení tohoto usnesení, a to také učinil. Předtím se navíc ujistil, zda snad soud neměl na mysli 30denní lhůtu k podání žaloby podle zákona o pobytu cizinců, což bylo nakonec potvrzeno i odůvodněním napadeného usnesení. Pokud však soud počítal běh lhůty od doručení rozhodnutí žalované a od počátku měl na mysli lhůtu zákonnou (svojí povahou propadnou), nikoliv lhůtu soudcovskou (pořádkovou), bylo jeho poučení o lhůtě pro odstranění vad zcela nesrozumitelné, navíc jeho závěry o běhu lhůty odporují dalším ustanovením soudního řádu správního. Z výzvy určené zástupci stěžovatele nikterak nevyplynulo, kdy měla lhůta pro doplnění žaloby začít běžet, kdy se (s ohledem na podání žádosti o ustanovení zástupce) stavila a kdy měla v důsledku

předchozích skutečností uplynout. Navrhl proto, aby NSS usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Žalovaná ke kasační stížnosti jen stručně uvedla, že se netýká správního rozhodnutí, ale postupu městského soudu.

II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu

[6] Při projednání věci dospěl třetí senát k závěru, že posouzení zákonnosti napadeného usnesení je závislé především na výkladu § 71 odst. 2 s. ř. s. Třetí senát se sice neztotožňuje zcela se závěry ohledně běhu lhůty k doplnění žaloby, které městský soud učinil, má však za to, že při aplikaci dosavadní judikatury k zásadě koncentrace řízení by jeho závěry byly nakonec ve výsledku správné a výrok napadeného usnesení by byl zákonný. K tomu třetí senát uvádí následující.

[7] Mezi účastníky není sporný skutkový stav, lze tedy vyjít z toho, že rozhodnutí žalované bylo stěžovateli doručeno dne 18. 10. 2016, což je den, který určuje počátek běhu lhůty k podání žaloby. Tato lhůta činí s ohledem na § 172 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, 30 dnů. V žalobě ze dne 25. 10. 2016 uplatnil stěžovatel žádost o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení zástupce, tímto dnem se tedy běh lhůty zastavil. Usnesení ze dne 16. 11. 2016, jímž byl stěžovatel osvobozen od soudních poplatků a byl mu ustanoven zástupce, nabylo právní moci dne 21. 11. 2016, tímto dnem tedy lhůta počala opětovně běžet. Posledním dnem lhůty k podání žaloby tak byl den 14. 12. 2016 (nikoliv den 19. 12. 2016), do tohoto dne měl tedy stěžovatel podle usnesení městského soudu ze dne 7. 12. 2016 s ohledem na § 72 odst. 1 s. ř. s. nedostatky svého podání odstranit. Na tomto závěru nemění nic skutečnost, že lhůtu obsaženou ve výzvě evidentně nebyl schopen řádně interpretovat ani soud, který ji stanovil. Stěžovatel svoji žalobu řádně doplnil až dne 7. 2. 2017, což by samo o sobě nebylo překážkou pro její projednání, pokud by bylo možno (jak ostatně sám stěžovatel uvádí) nahlížet na lhůtu, kterou mu soud ve svém usnesení určil, výhradně jako na lhůtu soudcovskou, pořádkovou. Tomu však dosavadní judikatura k podmínkám řízení a k zásadě koncentrace řízení brání.

[8] Třetí senát odkazuje na rozsudek ze dne 23. 10. 2003, čj. 2 Azs 9/2003-40, který označil projednatelnou žalobu (projevující se v existenci alespoň jednoho řádně uplatněného žalobního bodu) za jednu z podmínek řízení. Nedostatek této podmínky sice může být odstraňován prostřednictvím postupu podle § 37 odst. 5 s. ř. s., po uplynutí lhůty k podání žaloby se však v důsledku aplikace zásady koncentrace řízení stává tato vada neodstranitelnou a žalobu je nutno podle § 46 odst. 1 písmeno a) s. ř. s. odmítnout. Z hlediska závěrů obsažených v tomto rozsudku tedy v projednávané věci nastal dnem 15. 12. 2016 objektivní nedostatek podmínek řízení, který by již nebylo možné odstranit.

[9] K tomuto rozsudku existuje navazující judikatura, která se snažila vyřešit problémy, jež v souvislosti s jeho aplikací v praxi vznikají. Základní tezi v něm obsaženou se pokusila nějak sladit především s § 37 odst. 5 s. ř. s., v němž je upraven postup soudu v případě

existujících nedostatků návrhu a jehož použití se tímto stalo sporným. Zabývala se jak otázkou, co dělat, pokud soud k odstranění nedostatků podání nevyzval, ač tak učinit mohl (viz např. rozsudek ze dne 11. 6. 2007, čj. 4 Azs 216/2006-35, rozsudek ze dne 12. 1. 2016, čj. 4 Azs 285/2015-24, či rozsudek ze dne 4. 5. 2016, čj. 6 Ads 280/2015-40), tak i otázkou, co dělat, pokud soud sice k odstranění nedostatků podání vyzval, avšak žalobce tyto nedostatky odstranil až po lhůtě uvedené v § 71 odst. 2 s. ř. s. (rozsudek ze dne 6. 10. 2005, čj. 2 Azs 416/2004-71, rozsudek ze dne 1. 2. 2011, čj. 2 As 96/2010-83, rozsudek ze dne 29. 4. 2010, čj. 9 As 32/2010-75). Ve snaze zmírnit dopady původního rozsudku druhého senátu na procesní práva účastníků se však judikatura dostala do zásadního rozporu nejen s tímto rozsudkem, ale jednotlivé rozsudky se liší v názoru i mezi sebou navzájem. Ve výsledku tak judikatura více problémů vytvořila, než vyřešila.

[10] V precedentním rozsudku druhého senátu byla označena nepřítomnost jakéhokoliv žalobního bodu po uplynutí lhůty k podání žaloby za neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Přesto další judikatura citovaná výše vychází z toho, že pokud soud nevyzval žalobce podle § 37 odst. 5 s. ř. s. k doplnění žaloby, ač tak učinit mohl, lze tento nedostatek podmínek řízení odstranit i po uplynutí této lhůty. Ohledně možnosti přihlédnout k doplnění žaloby, jež bylo učiněno na výzvu soudu, ale zasláno až po lhůtě pro podání žaloby, se pak jednotlivé rozsudky v názoru liší a střídavě ji připouštějí nebo zavrhují (viz např. rozsudky ve věcech sp. zn. 2 Azs 416/2004 a 2 As 96/2010, na straně jedné, a rozsudek ve věci sp. zn. 9 As 32/2010 na straně druhé).

[11] To vše vnáší do posouzení podmínek řízení značnou nejistotu a zasévá zmatek mezi krajské soudy i účastníky řízení. Vzhledem k tomu, že podmínky řízení tu v každý okamžik prokazatelně buď jsou, nebo nejsou, a to nezávisle na tom, jak soud v předchozím průběhu řízení postupoval, považuje třetí senát celou dosavadní konstrukci vzájemného vztahu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., § 71 odst. 2 s. ř. s. a § 37 odst. 5 s. ř. s. za neudržitelnou, navíc postavenou od počátku na velmi pochybných teoretických základech.

[12] Výhrady má třetí senát nejen k tomu, že projednatelná žaloba je označována za podmínku řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písmeno a) s. ř. s., ale nesouhlasí (a to dlouhodobě) ani s interpretací zásady koncentrace řízení zakotvené v § 71 odst. 2 s. ř. s., která s předchozí otázkou úzce souvisí.

[13] Ve správním soudnictví slouží k zajištění projednatelnosti žaloby § 37 odst. 5 s. ř. s. Lhůta, kterou podle tohoto ustanovení soud stanoví žalobci k odstranění nedostatků žaloby, je lhůtou pořádkovou, nikoliv propadnou. Případné nesplnění výzvy ve stanovené lhůtě tak nemusí mít nutně za následek odmítnutí návrhu, pokud žalobce doplní žalobu dříve, než soud ve věci rozhodne. Uvedené ustanovení má ve větě druhé vlastní pravidlo, jak naložit s návrhem, který ani po výzvě soudu nemá předepsané náležitosti, a na ustanovení o podmínkách řízení nikde neodkazuje.

[14] Stejným způsobem je pak upraven vztah mezi podmínkami řízení na straně jedné a výzvou k odstranění nedostatků podání na straně druhé i v příbuzném procesním předpisu – v občanském soudním řádu. Zde postup soudu podle § 43 odst. 2 o. s. ř. také není postupem k odstranění nedostatku podmínek řízení podle § 104 odst. 2 o. s. ř. a má dokonce i jiné procesní vyústění.

[15] Teze, že ve správním soudnictví je podmínkou řízení projednatelná žaloba, tedy nemá oporu v právní nauce a takový závěr nelze dovodit ani z žádného konkrétního ustanovení zákona. V původním rozsudku, kde byla vyslovena, nebyla tato teze nijak blíže zdůvodněna, nestalo se tak ani v žádném z rozhodnutí, které na něj navazovaly.

[16] Za nesprávné považuje třetí senát i dosavadní pojetí zásady koncentrace řízení. Podle § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může (žalobce) jen ve lhůtě pro podání žaloby. Všechny výkladové metody vedou třetí senát k závěru, že toto ustanovení se vztahuje pouze na žaloby, které jsou projednatelné, tedy na takové, které mají alespoň v minimální potřebné míře náležitosti dle § 37 odst. 3 s. ř. s. a § 71 odst. 1 s. ř. s. Pokud se v § 71 odst. 2 s. ř. s. hovoří o „*dosud nenapadených výrocích*“ a „*dalších žalobních bodech*“, pak dle názoru třetího senátu umožňují tyto formulace již z pouhého jazykového hlediska jen jediný výklad, a to ten, že žalobou již nějaký výrok napaden byl a že nějaký žalobní bod už obsahovala. Uvedený názor podporuje i výklad systematický, neboť § 71 odst. 2 s. ř. s. navazuje na § 71 odst. 1 s. ř. s., který upravuje náležitosti žaloby, a předchází § 75 odst. 2 s. ř. s., který soudu ukládá přezkoumat napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Zásadu koncentrace řízení je proto nutno vykládat v kontextu těchto ustanovení. Teleologicky je pak nutno zásadu koncentrace řízení chápat jako jeden z nástrojů k rychlému a efektivnímu rozhodnutí ve věci a jejím smyslem je zabránit tomu, aby se žalobou vymezený rozsah přezkumné činnosti soudu v průběhu řízení měnil a některé úkony soudu byly v důsledku toho činěny zbytečně. V tomto směru § 71 odst. 2 s. ř. s. historicky navazuje na dřívější § 250h odst. 1 o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002, kde byla daná otázka upravena obdobně.

[17] Třetí senát nevylučuje, že by zásada koncentrace řízení mohla být v procesním předpisu pro správní soudnictví upravena přísněji než doposud, tedy tak, jak se v judikatuře podává. Jako příklad zdařilé právní úpravy lze v tomto směru opětovně uvést občanský soudní řád, konkrétně § 241b odst. 3 o. s. ř., který zakotvuje zásadu koncentrace v dovolacím řízení. V tomto ustanovení se výslovně uvádí, že dovolání, které neobsahuje údaje o tom, v jakém rozsahu se rozhodnutí odvolacího soudu napadá, v čem odvolatel spatřuje splnění předpokládané přípustnosti dovolání (§ 237 až 238a) nebo které neobsahuje vymezení důvodu dovolání, může být doplněno jen v průběhu trvání lhůty k dovolání. Současně s tím ovšem § 243b o. s. ř. konsekventně stanoví, že se § 43 o. s. ř. v dovolacím řízení nepoužije. V návaznosti na výše uvedené je pak nutno ještě zdůraznit, že dovolání, které nemá zmíněné náležitosti, soud následně odmítá, a to podle speciálního ustanovení § 243c odst. 1 o. s. ř., ani dovolací řízení se tedy při aplikaci zásady koncentrace řízení a absenci předepsaných náležitostí návrhu nezastavuje pro nedostatek podmínek řízení podle § 104 odst. 1 o. s. ř., což je v souladu s doktrinálním výkladem provedeným výše.

[18] Současné znění § 71 odst. 2 s. ř. s. však podobně formulovanou zásadu koncentrace řízení neobsahuje. Také použití § 37 odst. 5 s. ř. s. při odstraňování nedostatků návrhu, které brání jeho věcnému projednání, nejen že není soudním řádem správním pro nějaký okruh případů vyloučeno, či jinak omezeno, ale naopak je bez výjimky přikázáno. Aplikace zásady koncentrace řízení na neprojednatelné žaloby tedy nemá podle názoru třetího senátu v příslušných ustanoveních dostatečnou oporu, je důsledkem příliš

extenzivního výkladu § 71 odst. 2 s. ř. s. a ve výsledku nepřípustně zkracuje práva účastníků řízení na přístup k soudu. Žaloby bez předepsaných náležitostí jsou pak navíc nesprávně odmítány podle § 46 odst. 1 písmeno a) s. ř. s., byť o nedostatek podmínek řízení se tu zjevně nejedná.

[19] Lze tak shrnout, že na případy, kdy žaloba není projednatelná pro absenci žalobních bodů, nelze zásadu koncentrace řízení upravenou v § 71 odst. 2 s. ř. s. aplikovat. Bez postupu podle § 37 odst. 5 s. ř. s. pak soudní řád správní nemá žádné ustanovení, podle něhož by bylo možno o takové žalobě procesně rozhodnout.

[20] Třetí senát má s ohledem na výše uvedené za to, že pokud v žalobě absentuje jakýkoliv žalobní bod, je soud povinen postupovat podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vždy, bez ohledu na to, zda v mezidobí uplynula lhůta pro podání žaloby uvedená v § 72 odst. 1 s. ř. s., či nikoliv. Teprve v případě, že vytýkané nedostatky odstraněny nebudou, může dojít k odmítnutí žaloby, ovšem právě jen podle § 37 odst. 5 s. ř. s., nikoliv podle § 46 odst. 1 písmeno a) s. ř. s.

[21] Tento právní názor a postup z něj vyplývající považuje třetí senát za jediný, který je v souladu s doktrínou i s konkrétní právní úpravou obsaženou v příslušných ustanoveních soudního řádu správního. Má také za to, že se jedná o názor jasný a srozumitelný, a to jak pro účastníky řízení, tak i pro krajské soudy, a že jeho aplikace v praxi (na rozdíl od dosavadního) nebude spojena s žádnými interpretačními potížemi.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1. *Pravomoc rozšířeného senátu*

[22] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s., dospěl-li senát NSS při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí NSS, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[23] V nynější věci je evidentní, že třetí senát dospěl k názoru odlišnému od názoru druhého senátu vysloveného v rozsudku ze dne 23. 10. 2003, čj. 2 Azs 9/2003-40, č. 113/2004 Sb. NSS, a rozhojněného další navazující judikaturou (některá je uvedena v bodě [9] shora). Rozšířený senát upozorňuje, že jde rovněž o dílčí nesouhlas s právním názorem vysloveným v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, respektive též s rozsudkem rozšířeného senátu ze dne 29. 8. 2017, čj. 5 As 154/2016-62, č. 3632/2017 Sb. NSS (viz k tomu níže, bod [40]). Současně není sporné, že otázka nyní předložená je významná pro vyřešení posuzované kauzy. Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

[24] Rozšířený senát si je vědom, že třetí senát napadá dlouhodobou judikaturu NSS, existující již bezmála patnáct let, téměř od samotného počátku fungování tohoto soudu. Navíc zpochybňuje též dílčí závěry rozšířeného senátu z roku 2010 a 2017. Ani takováto situace však nezbavuje rozšířený senát jeho pravomoci. Rozšířený senát připomíná, že ani jeho vlastní judikatura není nezměnitelná. Vyslovení právního názoru v jeho předchozím

rozhodnutí nevytváří překážku tomu, aby mu byla rozhodujícím senátem postoupena věc s návrhem na změnu doposud zastávaného právního názoru (shodně usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 2. 2010, čj. 7 Afs 20/2007-73, č. 2055/2010 Sb. NSS, *VOP 014*, bod 13).

[25] Rozšířený senát nicméně již na tomto místě musí zdůraznit zásadní význam stability a spolehlivosti judikatury. Proto ke změně judikatury přistupuje jen z důvodů mimořádně závažných a přesvědčivých. Není proto možné, aby senát tohoto soudu předkládal návrh na změnu judikatury rozšířeného senátu, který by podpořil jen prostým nesouhlasem s touto judikaturou, aniž by předložil konkurující argumentaci, resp. toliko polemizoval s otázkami, s nimiž se však již rozšířený senát v dřívější judikatuře vypořádal (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 2. 2017, čj. 1 As 72/2016-48, bod 24). To však není případ nynějšího návrhu. Třetí senát naopak upozorňuje, že dosavadní judikatura je jednotná jen zdánlivě, ve skutečnosti však vytváří nespočet interpretačních problémů a argumentačních labyrintů. Jinak řečeno, negativní důsledky dosavadní judikatury dle třetího senátu zdaleka převažují její (zdánlivou) ustálenost. Proto se rozšířený senát návrhem třetího senátu dále zabýval věcně.

III. 2. *Právní názor rozšířeného senátu*

III.2.A. *Absence žalobního bodu a její právní kvalifikace*

[26] Stávající judikatura je ve vztahu k žalobám proti rozhodnutí správního orgánu založena rozsudkem ze dne 23. 10. 2003, čj. 2 Azs 9/2003-40, č. 113/2004 Sb. NSS. V odůvodnění tohoto rozsudku se mj. uvádí:

> „V tomto směru Nejvyšší správní soud především vychází z ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož soud usnesením odmítne návrh, jestliže nejsou splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat. V důsledku přísné dispoziční zásady v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. V souzené věci je však zřejmé, že stěžovatelova žaloba žádné žalobní body neobsahovala a že stěžovatel žalobu v zákonné lhůtě pro její podání v tomto směru ani nijak nedoplnil. Přitom zákon stanoví, že žaloba musí vždy obsahovat alespoň jeden žalobní bod (viz věta druhá ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s.).
>
> Pokud žaloba žádný žalobní bod neobsahuje, může být tento nedostatek podmínek řízení odstraněn, a to ve lhůtě pro podání žaloby, jak vyplývá z citovaného ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. Není však dána zákonná povinnost soudu v těchto případech vždy vyzývat žalobce k odstranění těchto vad ve smyslu ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť takto široce pojímaná povinnost soudu by zjevně odporovala zmíněné zásadě dispoziční a rovněž zásadě koncentrace řízení, v souladu s nimiž je tento typ řízení koncipován. Nejvyšší správní soud má proto za to, že se Krajský soud v Plzni napadeným usnesením nedopustil nezákonnosti ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., když žalobu stěžovatele podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl, aniž jej předtím vyzval k odstranění nedostatku podmínky řízení, neboť dospěl k závěru, že po marném uplynutí lhůty k podání žaloby se absentující žalobní body stávají neodstranitelným nedostatkem podmínky řízení.“

[27] Z právě citovaného rozsudku vychází i následná judikatura (navazuje na něj např. již rozsudek ze dne 27. 2. 2004, čj. 4 Azs 3/2004-48). Přítomnost alespoň jednoho žalobního bodu je tímto rozsudkem prohlášena za podmínku řízení. Současně tento judikát říká, že absence projednatelného žalobního bodu zakládá nedostatek podmínek řízení, který musí být odstraněn ve lhůtě pro podání žaloby dle § 71 odst. 2 s. ř. s. Nebude-li tato vada ve lhůtě pro podání žaloby odstraněna, soud žalobu odmítne pro nedostatek podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[28] Rozšířený senát předně souhlasí s třetím senátem v tom, že druhý senát nijak neodůvodnil, proč projednatelnost žaloby považuje za podmínku řízení. Tento závěr bez dalšího konstatuje jako zjevenou pravdu. Třetí senát má pravdu i v tom, že tento závěr je v rozporu s českou procesualistikou, která tradičně projednatelnost žaloby s podmínkami řízení nespojuje. Právní doktrína preferuje použití termínu procesní podmínky, neboť zákonný termín „podmínky řízení“ vytváří nesprávnou představu, že tyto podmínky musí být splněny k tomu, aby mohlo být zahájeno řízení. Ve skutečnosti procesní podmínky představují předpoklady přípustnosti vydání meritorního rozhodnutí v dané věci. Jak správně třetí senát uvádí, právní nauka při klasifikaci podmínek řízení rozlišuje podmínky řízení na straně soudu (pravomoc a příslušnost), na straně účastníků (především způsobilost být účastníkem a procesní způsobilost, event. při nedostatku procesní způsobilosti řádné zastoupení) a věcné podmínky řízení (překážka litispendence a překážka *rei iudicatae*). Ve věcech, kde lze řízení zahájit pouze na návrh (do této kategorie kromě většiny věcí občanskoprávních spadá beze zbytku též celé správní soudnictví), řadí teorie též existenci takového návrhu (srov. Winterová, A. – Macková, A. *Civilní právo procesní.* 7. vydání, Praha, Linde 2014, s. 213-216).

[29] Procesní podmínky jsou tedy splněny již jen tím, že je žaloba při splnění ostatních uvedených podmínek podána, a to bez ohledu na to, zda má náležitosti, které umožňují její věcné projednání či nikoliv. Případný nedostatek náležitostí žaloby je pouze překážkou pro pokračování v řízení, nikoliv nedostatkem procesních podmínek. Nedostatek předepsaných náležitostí žaloby se dále odstraňuje podle speciálních ustanovení procesních předpisů k tomu určených.

[30] Na stejných teoretických východiscích je postavena i rozhodovací praxe rozšířeného senátu. Již v usnesení ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS (*ROMIKA INDUSTRIES*) rozšířený senát podotkl, „*že je nezbytné rozlišovat mezi procesními podmínkami, náležitostmi žaloby a věcnou legitimací. Procesní podmínky se obvykle vymezují jako předpoklady přípustnosti vydání meritorního rozhodnutí v dané věci. Procesní podmínky jsou sice v úzkém vztahu s procesními úkony, ale nelze je směšovat, neboť existují samy o sobě, mnohdy ještě předtím, než ke konkrétnímu procesnímu úkonu došlo. Náležitosti žaloby proto nepatří mezi procesní podmínky, ale mezi náležitosti procesního úkonu. Skutečnost, že neodstranění vad žaloby, které brání pokračování v řízení, má stejný následek jako neodstranění odstranitelného nedostatku procesní podmínky (či neodstranitelný nedostatek procesní podmínky) bránícího pokračování v řízení, tj. odmítnutí žaloby, ani v nejmenším neodůvodňuje jejich směšování. Je známou pravdou, že totožnost účinků není vždy dokladem o totožnosti jevů, jež tyto účinky působí.*“

[31] Obdobně rozhodoval rozšířený senát i později, srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS, *ArcelorMittal Ostrava*: „*I ve správním soudnictví jsou podmínky řízení vnímány jako takové podmínky, za nichž soud může rozhodnout ve věci samé; jejich nedostatek tedy brání soudu vydat meritorní rozhodnutí* [...]. *Jsou chápány jako podmínky přípustnosti procesu jakožto celku, přičemž se upínají k procesním úkonům stran či soudu.* [...] *Teorie procesního práva i soudní praxe řadí mezi podmínky řízení na straně soudu především pravomoc, příslušnost, na straně účastníků řízení způsobilost být účastníkem řízení, procesní způsobilost, popřípadě též plnou moc zmocněnce v případě zastoupení, úkony soudu i úkony stran jsou pak vázány společnými podmínkami - překážkou litispendence a překážkou věci rozsouzené*.“

[32] Rozšířený senát poznamenává, že stejný přístup je uplatňován v české procesualistice tradičně. Např. klasik české teorie civilního práva procesního Václav Hora k tomu uváděl, že „procesní podmínky“ (tedy podmínky řízení) jsou „*podmínkami procesu* **jakožto celku**. *Procesní podmínky jsou sice v těsném vztahu k proc. úkonům, poněvadž na nich závisí přípustnost těchto úkonů, ale nesmí býti s těmito proc. úkony ztotožňovány. Existují samy o sobě, namnoze ještě předtím, než k proc. úkonu došlo. (Nejsou proto např. náležitosti žaloby podmínkami procesními).*“ (Hora, V. *Československé civilní právo procesní.* Díl II. 3. vydání, Praha 1932, s. 116, zvýraznění v originále).

[33] Závěr druhého senátu, který ztotožňuje přítomnost žalobních bodů jako jednu z náležitostí žaloby s podmínkami řízení, resp. podmínkami procesními, je tedy v rozporu se základním fundamentem teorie civilního procesu. To by však samo o sobě nepostačovalo k přehodnocení judikatury, která se tu od sklonku roku 2003 v této souvislosti vytvořila. Rozšířený senát jistě usiluje též o teoretickou čistotu judikatury, ale není to jeho prvořadý úkol. Tím je především střežení vlastní jednotné rozhodovací praxe. Teoretická nedostatečnost judikatury tedy sama o sobě nestačí k tomu, aby tuto judikaturu rozšířený senát měnil. Správná právní kvalifikace vady podání je však klíčová též pro výklad ustanovení, podle něhož soudy odmítají žalobu, neobsahuje-li alespoň jeden projednatelný žalobní bod.

[34] Jak vysvětlil detailně rozšířený senát v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS (první rozsudek rozšířeného senátu vysvětlující pojem žalobních bodů), soudní řád správní stanoví pro každé podání účastníka vůči soudu určité náležitosti, jež toto podání musí splňovat. Pokud je nesplňuje, definuje zákon postup soudu při doplňování náležitostí podání a odstraňování jeho vad. Rovněž definuje další postup soudu a právní následky v případě, že není podání doplněno a vady odstraněny. Obecné náležitosti žaloby v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vyplývají v první řadě z § 37 s. ř. s. (zejm. z jeho odst. 3). Další (zvláštní) náležitosti podání jsou pro žalobu proti rozhodnutí správního orgánu stanoveny v § 71 s. ř. s. Postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s. se odstraňují jakékoliv vady podání, tedy nejen vady podle § 37 odst. 3 s. ř. s., ale i zvláštní náležitosti podání (ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tedy § 71 odst. 1 s. ř. s.). Nesplnění zvláštních náležitostí podání předepsaných pro jednotlivé typy řízení následně vede k odmítnutí podání dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Rozšířený senát následně jasně uvedl, že i neprojednatelnost žaloby proti rozhodnutí správního orgánu v důsledku absence žalobních bodů má za následek

odmítnutí žaloby podle § 37 odst. 5 s. ř. s. (blíže cit. rozsudek rozšířeného senátu čj. 2 Azs 92/2005-58).

[35] Jakkoliv se rozšířený senát doposud výslovně nevyslovil k otázce, zda přítomnost alespoň jednoho žalobního bodu představuje podmínku řízení, právě uvedené úvahy vyslovené v rozsudku čj. 2 Azs 92/2005-58 tuto tezi jasně popírají. Pokud by totiž rozšířený senát měl za to, že žalobní body jsou podmínkou řízení, jistě by k odmítnutí žaloby pro absenci žalobních bodů nepoužil § 37 odst. 5 s. ř. s., ale naopak § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy odmítnutí žaloby pro nedostatek podmínek řízení (jak to říká již „zakladatelský" judikát čj. 2 Azs 9/2003-40, srov. bod [26] shora, a na něj navazující judikatura).

[36] Rozšířený senát proto, v souladu s teoretickými koncepcemi vyloženými pod body [28] až [32], dospěl k závěru, že k pojmu procesní podmínka, respektive, jak říká zákon, k pojmu podmínka řízení, je třeba přistupovat restriktivně. Procesní podmínky jsou tedy dány bez ohledu na to, zda má návrh (žaloba) náležitosti, které umožňují jeho věcné projednání či nikoliv. Nedostatek předepsaných náležitostí žaloby se odstraňuje podle speciálních ustanovení procesních předpisů k tomu určených, v soudním řádu správním to je § 37 odst. 5 s. ř. s. To platí i pro náležitost žaloby dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy pro žalobní body. Absence žalobních bodů vyústí v odmítnutí žaloby dle § 37 odst. 5 s. ř. s.

[37] Rozšířený senát tedy dává třetímu senátu za pravdu, že na absenci žalobních bodů v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nelze pohlížet jako na nedostatek podmínky řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Absence žalobních bodů dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je vadou podání, její neodstranění má za důsledek odmítnutí žaloby dle § 37 odst. 5 s. ř. s.

III.2.B. *Zákonná lhůta k uplatnění žalobního bodu (§ 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.)*

[38] Podle § 71 odst. 2 věty druhé s. ř. s. žalobce může kdykoli za řízení žalobní body omezit. Podle věty třetí [r]*ozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby*.

[39] Právě uvedená třetí věta § 71 odst. 2 s. ř. s. je klíčová pro posouzení této věci. Podle dosavadní ustálené judikatury, kterou třetí senát zpochybňuje, je možné žalobu neobsahující jakýkoliv žalobní bod doplnit o alespoň jeden dostatečně konkrétní žalobní bod jen ve lhůtě pro podání žaloby. Třetí senát upozorňuje, že takovýto výklad však je v rozporu s doslovným výkladem právě citovaného ustanovení. To hovoří o rozšíření žaloby na „*dosud nenapadené*" výroky rozhodnutí nebo rozšíření „*o další žalobní body*" jen ve lhůtě pro podání žaloby. Argumentaci třetího senátu lze shrnout tak, že jakkoliv rozšířit lze jistě i „nic", další text předpokládá, že nějaký výrok již byl napaden („*dosud nenapadené výroky*"), resp. že nějaký žalobní bod byl uplatněn („*další žalobní body*" nezbytně předpokládají nějaký již uplatněný žalobní bod, jinak pojmově nelze o „*dalším*" žalobním bodu vůbec hovořit). Lapidárně řečeno, dle tohoto názoru „další" žalobní body předpokládají alespoň jeden žalobní bod řádně a včas uplatněný.

[40] Proti tomuto striktně jazykovému výkladu však stojí nejen konstantní judikatura NSS, ale též přinejmenším dva rozsudky rozšířeného senátu. V rozsudku rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, ve kterém se rozšířený senát podruhé meritorně věnoval vymezení žalobních bodů, v bodě 35 uvedl následující:

> „Rozšířený senát považuje za nutné zdůraznit, že **lhůta** stanovená v § 71 odst. 2 větě druhé a 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**; jen v těchto případech uplyne zákonná lhůta (§ 72 odst. 1 s. ř. s.) marně, ve všech ostatních případech je na místě postup dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Jak správně uvedl druhý senát, »koncentrace žalobních bodů daná lhůtou pro jejich uplatnění nemůže být vykládána tak, že pro žalobce vytváří překvapivé situace a vysokou míru nejistoty o tom, co ze svých námitek proti žalobou napadenému rozhodnutí se mu podařilo procesně účinným způsobem uplatnit a co nikoli. Účelem lhůty k uplatnění žalobních bodů je totiž toliko časové fixování základního rozsahu toho, co bude předmětem soudního přezkumu správního rozhodnutí, tak, aby byla zajištěna patřičná míra právní jistoty účastníků řízení a rychlost řízení«.“ (zvýraznění doplněno)

[41] Na tento závěr navázal rozšířený senát i v nedávném rozsudku ze dne 29. 8. 2017, čj. 5 As 154/2016-62, č. 3632/2017 Sb. NSS (rozhodnutém až poté, co třetí senát předložil nynější věc rozšířenému senátu). Zde se rozšířený senát přidržel výkladu, podle něhož lze žalobní bod, třebas i první, uplatnit jen ve lhůtě pro podání žaloby ve smyslu třetí věty § 71 odst. 2 s. ř. s. (srov. body 24 násl. rozsudku čj. 5 As 154/2016-62 a naproti tomu odlišné stanovisko k odůvodnění soudkyně Matyášové, která v bodech 12 násl. prosazovala opačný výklad § 71 odst. 2 s. ř. s.).

[42] Krom toho, že tradiční výklad § 71 odst. 2 s. ř. s. zakládající koncentraci žalobních bodů jen ve lhůtě pro podání žaloby je výkladem zcela ustáleným, lze poukázat též na to, že jej výslovně potvrdil Ústavní soud. Např. 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, odmítl přístup nyní prosazovaný třetím senátem, podle něhož podání žaloby (a to jakékoliv, tedy i blanketové) bude znamenat zachování žalobní lhůty a povinnost soudu vyzvat navrhovatele k odstranění vad, resp. doplnění podání. Délka lhůty poskytnuté soudem k takovéto nápravě by nemohla být limitována sedmi dny, ale soud by poskytoval lhůtu „přiměřenou“, tedy takovou, v níž by dle jeho názoru a zkušenosti žalobce reálně dokázal kvalifikovaně reagovat. „*To ovšem Ústavní soud považuje za nepřípustné a odporující obecně přijímanému pojetí zásady koncentrace řízení. 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.*“ Ústavní soud proto odmítl změnit tradiční výklad § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. a tam vyjádřenou zásadu koncentrace. Jak tehdy uvedl, odmítl „*rozkolísat principy správního soudnictví*“ (bod 46).

[43] Dosavadní ustálenou koncepci koncentrace nijak nezpochybňuje ani komentářová literatura (srov. např. Potěšil, L. in: Potěšil, L. – Šimíček V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: Leges 2014, s. 637-638; Jemelka, L. in: *Soudní řád správní. Komentář.*

1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 566 - 580; Sochorová, V. in: *Soudní řád správní - online komentář.* 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, komentář k § 71).

[44] Ostatně ani jazykový výklad § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s., prezentovaný třetím senátem, není tak jednoznačný, jak třetí senát tvrdí. To lze dobře vidět na srovnání s § 101b odst. 2 s. ř. s., dle něhož návrh na zrušení opatření obecné povahy kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí *obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body*. Právě citované ustanovení, na rozdíl od § 71 odst. 2 s. ř. s., zcela jednoznačně stojí na tezi, dle níž samotná lhůta k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy neplní funkci koncentrační hranice k uplatnění *prvého* návrhového bodu (shodně Hlouch, L. in: Potěšil, L. - Šimíček V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: Leges 2014, s. 949).

[45] Výklad ražený třetím senátem neobstojí ani při úvahách teleologických. Je asi jen obtížně akceptovatelné, aby lepší podmínky pro rozšiřování žaloby o žalobní body měl ten žalobce, který podá žalobu bez jakéhokoliv žalobního bodu, ve srovnání s žalobcem, který podá žalobu s alespoň jedním projednatelným žalobním bodem (srov. obdobnou argumentaci V. Sochorové, dílo cit. v bodě [43] shora).

[46] Smyslem koncentrační zásady je v zákonné lhůtě pro podání žaloby postavit na jisto rozsah důvodů (obsažených v žalobních bodech), na základě kterých bude soud přezkoumávat rozhodnutí správního orgánu (srov. shora cit. rozsudek rozšířeného senátu čj. 4 As 3/2008-78, bod 35, dle něhož účelem lhůty k uplatnění žalobních bodů je časové fixování základního rozsahu toho, co bude předmětem soudního přezkumu správního rozhodnutí, aby byla zajištěna patřičná míra právní jistoty účastníků řízení a rychlost řízení). Přístup zastávaný třetím senátem by však proměnil žalobu proti rozhodnutí správního orgánu v pouhé „*ohlášení podání žaloby*“, s tím, že by soud musel pravidelně žalobce vyzývat k doplnění žalobních bodů. Takovéto „ohlášení“ je obvyklé v řízení o kasační stížnosti, kde však souvisí s krátkou lhůtou pro podání kasační stížnosti (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), v kombinaci s mnohem delší, zákonem stanovenou lhůtou pro doplnění stížnostních bodů (§ 106 odst. 2 s. ř. s.).

[47] Naproti tomu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu má žalobce pravidelně mnohem delší lhůtu pro podání žaloby (§ 72 odst. 1 s. ř. s.). Proto tuto dlouhou lhůtu, zásadně dvouměsíční, nelze dále nabourávat ohlašovacím principem, který má místo v případě lhůt krátkých, jako je tomu u kasační stížnosti. Ale i tam, kde zvláštní zákony lhůtu k podání žaloby z důvodu důležitého veřejného zájmu zkracují, nelze základní pravidla správního soudnictví obcházet tím, že by se v takovýchto případech selektivně, bez zákonného podkladu, uplatňovalo „ohlášení“. Rozšířený senát tu odkazuje a plně se ztotožňuje se závěry Ústavního soudu, že podobné závěry by „*zásadním způsobem nabouraly samu koncepci správního soudnictví*“ (viz bod [42] shora).

[48] Rozšířený senát tedy opakuje, že žalobce musí ve lhůtě pro podání žaloby uplatnit alespoň jeden žalobní bod tak, aby jeho žaloba byla projednatelná

(§ 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.). Pokud žalobní bod neuplatní vůbec, nebo až po lhůtě pro podání žaloby, bude žaloba odmítnuta podle § 37 odst. 5 s. ř. s.

[49] Třetí senát má samozřejmě pravdu, že striktní uplatňování právě uvedeného právního názoru přináší v praxi jisté problémy. První praktický problém přináší formulace lhůty ve výzvě podle § 37 odst. 5 s. ř. s. k doplnění žalobních bodů. V okamžiku, kdy krajský soud dostane žalobu, není s to ještě ověřit přesně lhůtu k jejímu podání. Tu může jednoznačně a konečně určit teprve v okamžiku, kdy obdrží správní spis a zjistí den doručení správního rozhodnutí žalobci. Výzvu k doplnění žaloby však musí poslat co nejdříve, neměl by tedy čekat na předložení správního spisu, neboť jinak se snižuje šance na včasné doplnění žaloby o žalobní body ve lhůtě pro podání žaloby, to zejména v situaci velmi krátkých lhůt, jako jsou třebas lhůty v řádu dnů dle § 172 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců (30, resp. 10 dnů). Proto je naprosto legitimní, pokud krajský soud ve výzvě adresované žalobci odkáže jen na příslušné zákonné ustanovení, eventuálně uvede obrat typu „*žalobu je třeba doplnit ve lhůtě dvou měsíců ode dne doručení žalobou napadeného rozhodnutí*“.

[50] Důležité je, aby soud odkázal na správný zákon. Pokud v individuálním případě na věc nedopadá obecná dvouměsíční lhůta dle § 72 odst. 1 s. ř. s., neměl by soud odkazovat na § 72 odst. 1 s. ř. s., ale na konkrétní zákonné ustanovení určující zvláštní lhůtu k podání žaloby.

[51] Rozšířený senát upozorňuje, že praxe se liší v přístupu k následkům takovéhoto nesprávného poučení ve výzvě dle § 37 odst. 5 s. ř. s. (srov. na jedné straně rozsudek ze dne 1. 11. 2011, čj. 2 As 96/2010-83, dle něhož má přednost lhůta, kterou krajský soud ve výzvě nesprávně uvedl; a naproti tomu rozsudek ze dne 29. 4. 2010, čj. 9 As 32/2010-75, který na stejnou situaci reaguje přesně opačně a trvá na tom, že aplikovat je třeba lhůtu zákonnou). Rozšířený senát zdůrazňuje, že v takovémto případě je třeba dát přednost principu důvěry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci, jakkoliv poučení je nesprávné či zavádějící. Jak vysvětluje Ústavní soud, z čl. 1 odst. 1 Ústavy vyplývá povinnost orgánů veřejné moci, aby při posouzení toho, zda určitý procesní prostředek ochrany práva byl podán řádně a včas, respektovaly princip důvěry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci. Žalobci proto nesmí být na újmu, pokud postupoval v dobré víře ve správnost poučení obsaženého ve výzvě soudu a doplnil žalobu ve lhůtě nesprávně stanovené tímto poučením [srov. k tomu přiměřeně např. nález ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11 (N 25/64 SbNU 269), body 18-21].

[52] Nutno dodat, že nesprávné poučení nemůže zákonnou lhůtu zkrátit. Pokud tedy soud poučí žalobce, že je třeba žalobu doplnit o žalobní body ve lhůtě, kterou však stanoví v kratší délce než je lhůta zákonem stanovená, nemůže takovéto pochybení soudu žalobce připravit o právo doplnit žalobu v zákonem stanovené lhůtě. Je tedy nesprávné, pokud soud stanoví k doplnění žalobního bodu lhůtu kratší, než je lhůta k podání žaloby (opačně rozsudek ze dne 18. 12. 2003, čj. 5 Azs 34/2003-42).

[53] Třetí senát poukazuje též na další problematický důsledek, který plyne z judikátu čj. 2 Azs 9/2003-40. Ten lapidárně říká, že výzva dle § 37 odst. 5 s. ř. s. v případě žaloby postrádající žalobní body nebude vždy nutná, to (asi) zejména v situaci, kdy již lhůta pro

podání žaloby uplynula. Další rozsudky však zdůraznily, že absenci náležitostí dle § 71 s. ř. s. nelze považovat za neodstranitelný nedostatek podání, „*tím spíše, nebyl-li stěžovatel k odstranění vad vyzván*“ (rozsudek ze dne 11. 6. 2007, čj. 4 Azs 216/2006-35).

[54] Velmi početná navazující judikatura se tak vytvořila k otázce, kdy ještě bude namístě výzva podle § 37 odst. 5 s. ř. s., a kdy naopak již vydání takovéto výzvy soudem bude zbytečné. Dle judikatury pouze v případech, kdy žaloba neobsahuje žádný žalobní bod, „*a zároveň již není objektivně možné, aby žalobce žalobní bod ve lhůtě pro podání žaloby doplnil*,“ nemá krajský soud povinnost žalobce vyzývat způsobem upraveným v § 37 odst. 5 s. ř. s. (rozsudek ze dne 11. 3. 2010, čj. 7 As 15/2010-56, s citacemi předchozí judikatury).

[55] Takto naformulovaný závěr však rozpoutal další spory o otázku, kdy je ještě doplnění žaloby objektivně možné: „*Lze-li určitou náležitost žaloby účinně uvést či doplnit jen v zákonem stanovené nepřekročitelné lhůtě, má smysl vyzývat k takovému doplnění pouze tehdy, bude-li to vůbec „technicky“ proveditelné a smysluplné. Není tedy a priori vyloučeno, aby taková výzva, zejména za použití moderních komunikačních prostředků byla učiněna v posledních dnech či zcela výjimečně i v poslední den lhůty pro podání žaloby. Soud je přitom povinen takovou výzvu učinit, takže se předtím v přiměřené lhůtě po dojití žaloby na soud (tedy zpravidla v řádu několika dnů po dojití) musí s jejím obsahem seznámit přinejmenším do té míry, aby si mohl učinit úsudek o tom, zda má předepsané náležitosti*“ (rozsudek ze dne 21. 5. 2014, čj. 6 As 50/2014-18, věc *EKO-UNIBAU*, bod 21). Jakkoliv zde soud připustil, že „výjimečně“ lze požadovat zaslání výzvy třebas i poslední den lhůty, zde to již nebylo třeba, neboť žalobce zaslal žalobu prostřednictvím datové schránky v poslední den lhůty k jejímu podání ve 21:21 hodin.

[56] V jiném případě bylo podle NSS doručení žaloby dva pracovní dny před koncem lhůty pro podání žaloby příliš málo na to, aby soud stihl ověřit všechny rozhodné skutečnosti a zaslat výzvu k doplnění žalobních bodů podle § 37 odst. 5 s. ř. s., byť zástupkyně stěžovatelky komunikovala se soudem prostřednictvím elektronické pošty (rozsudek ze dne 4. 5. 2011, čj. 1 Afs 2/2011-55, věc *F plus H*, bod 30); v dalším případě nebylo třeba žalobce vyzývat k doplnění, zbývaly-li v okamžiku doručení žaloby soudu do konce lhůty k podání žaloby čtyři dny, z toho dva dny pracovního klidu, neboť žalobce bylo lze kontaktovat pouze prostřednictvím jeho poštovní adresy (rozsudek ze dne 23. 10. 2009, čj. 8 Afs 31/2009-74); v dalším případě „*byla lhůta necelých pěti pracovních dnů příliš krátká na to, aby krajský soud mohl spolehlivě ověřit okamžik doručení žalobou napadeného rozhodnutí stěžovateli, následně stěžovatele vyzývat k odstraňování vad podané žaloby podle § 37 odst. 5 s. ř. s. a aby stěžovatel mohl ještě v této lhůtě vady odstranit*“ (rozsudek ze dne 24. 6. 2011, čj. 5 Afs 27/2011-37). Ovšem v jiném případě bylo doručení žaloby pět dnů před koncem lhůty (včetně soboty a neděle) dostatečné, aby se aktivovala povinnost soudu zaslat výzvu (rozsudek ze dne 17. 9. 2015, čj. 7 As 195/2015-22).

[57] Rozšířený senát k tomu zdůrazňuje, že pravidlem by mělo být podání perfektní žaloby. Zákon zcela zjevně chápe odstraňování vad žaloby způsobem dle § 37 odst. 5 s. ř. s. jako výjimku z pravidla, že žaloba je podána bezvadně (na rozdíl od ohlašovacího principu kasační stížnosti – viz § 106 odst. 3 s. ř. s. a text v bodech [46] a [47] shora). Předpokládá se, že žalobce činí vše pro to, aby jeho žaloba byla projednatelná a mohla být včas rozhodnuta.

Pokud spoléhá na to, že i nedbale či neúplně zpracovaná žaloba bude mít tyto účinky, nebo dokonce vadnou žalobu podá vědomě se záměrem, že získá čas a prostor pro oddálení účinků napadeného správního rozhodnutí, nemůže počítat se stejným přístupem soudu k zajištění ochrany jeho práv.

[58] Žalobce si musí být vědom, že podává-li na konci lhůty pro podání žaloby žalobu bez tak podstatné náležitosti, jako jsou žalobní body, nemá automatickou garanci, že soud jej k odstranění této vady vyzve. Soud je povinen vyzvat žalobce k doplnění žalobních bodů, je-li ještě se zřetelem na konkrétní situaci pravděpodobné, že žalobce bude s to žalobu včas, tedy ve lhůtě pro podání žaloby, doplnit. Pro posouzení možnosti doplnění žaloby, zbývá-li jen několik málo dnů do konce lhůty pro podání žaloby, bude klíčové, zda může soud žalobci nebo jeho zástupci doručit výzvu rychle, typicky disponují-li tyto osoby datovou schránkou, anebo má soud povinnost doručit na elektronickou adresu, kterou adresát sdělil soudu (za podmínek § 46 odst. 2 o. s. ř., ve spojení s § 42 odst. 5 s. ř. s.). Naproti tomu, bylo-li by třeba žalobci nebo jeho zástupci doručovat výzvu poštou, nemá soud povinnost vyzvat jej k doplnění žalobních bodů, byť ještě k doplnění žaloby zbývá několik málo dnů; takováto výzva by zpravidla nemohla být poštou žalobci doručena včas, aby ji žalobce stihl vyhovět.

[59] Soud má povinnost žalobce vyzvat k doplnění žalobních bodů i tehdy, deklaroval-li žalobce svou vědomost, že žaloba neobsahuje žalobní body a současně se zavázal, že žalobu v určité lhůtě doplní. Žalobce totiž může vycházet z nesprávné lhůty k podání žaloby, soud však tuto skutečnost není s to okamžitě ověřit (srov. k tomu výklad v bodě [49] shora). Proto je třeba, aby soud i v takovémto případě výzvu k doplnění žaloby zaslal. Rozšířený senát je přesvědčen, že právě zvolený přístup je obecně jednodušší než stávající judikatura. Podle ní, slíbí-li žalobce v blanketní žalobě, že ji doplní k určitému datu předcházejícímu uplynutí lhůty pro její podání, ovšem tento slib nesplní, musí po tomto datu soud zaslat žalobci výzvu k doplnění žaloby (srov. rozsudek ze dne 23. 10. 2009, čj. 8 Afs 31/2009-74). Tato - rozšířeným senátem odmítnutá - linie judikatury ovšem přináší řadu otázek, např. jak má soud postupovat, pokud žalobce deklaruje doplnění žaloby ve lhůtě, která však bude delší než zákonná lhůta k podání žaloby.

[60] Nevyzve-li soud žalobce k doplnění žalobních bodů, jakkoliv ho vyzvat s ohledem na shora uvedené měl, musí se to projevit i na dalším postupu soudu. Rozšířený senát se ztotožňuje s názorem, dle něhož, porušil-li krajský soud povinnost vydat výzvu k doplnění žalobních bodů, musí krajský soud zaslat výzvu k doplnění žalobních bodů dle § 37 odst. 5 s. ř. s. se stanovením k tomu přiměřené lhůty odpovídající „*časovému prostoru*“, který by žalobce býval měl, pokud by jej krajský soud řádně a včas vyzval k doplnění žaloby. Jak uvádí judikatura, v „*této specifické situaci budou i takto dodatečně ve lhůtě soudem stanovené uplatněné žalobní body platným podkladem pro přezkum rozhodnutí žalovaného*“ (rozsudek ze dne 4. 5. 2016, čj. 6 Ads 280/2015-40, bod 33).

[61] Nemá-li naopak soud s ohledem na okolnosti případu povinnost vyzvat žalobce k doplnění žalobních bodů, marným uplynutím lhůty pro podání žaloby se stává vada žaloby spočívající v absenci žalobního bodu neodstranitelnou a soud bez dalšího žalobu odmítne. Musí tak učinit podle § 37 odst. 5 s. ř. s., který je samostatným důvodem pro odmítnutí žaloby z důvodu neodstranění vad podání, byť s ohledem na okolnosti případu

nebyla vůbec vydána výzva k odstranění vad žaloby. Jakkoliv tento závěr koliduje s textem § 37 odst. 5 s. ř. s., který zjevně předpokládá podání výzvy vždy, rozšířený senát shora vysvětlil, že v určitých situacích již výzva soudu nebude objektivně možná nebo účelná. Základem pro odmítnutí žaloby i v takovém případě je však § 37 odst. 5 s. ř. s., odmítnutí žaloby podle § 37 odst. 5 a § 46 odst. 1 s. ř. s. totiž nelze směšovat nebo libovolně zaměňovat (srov. k podobné argumentaci již usnesení rozšířeného senátu ve věci *ROMIKA INDUSTRIES*, cit. v bodě [30] shora).

III.2.C. *Shrnutí*

[62] Rozšířený senát tedy shrnuje, že uplatnění alespoň jednoho projednatelného žalobního bodu nepředstavuje podmínku řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], ale zvláštní náležitost žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Absence takovéto náležitosti se odstraňuje postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s., soud pro odstranění této vady stanoví lhůtu odpovídající zbývající části lhůty pro podání žaloby.

[63] Soud je povinen vyzvat žalobce k doplnění žalobních bodů vždy, je-li se zřetelem na konkrétní situaci pravděpodobné, že žalobce bude s to žalobu doplnit včas.

[64] 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.

[65] Pokud soud poučí žalobce ve výzvě podle § 37 odst. 5 s. ř. s. nesprávně a určí mu k doplnění žalobních bodů delší lhůtu, než je lhůta zákonná, nesmí být žalobci na újmu, pokud postupoval v dobré víře ve správnost poučení obsaženého ve výzvě soudu a doplnil žalobu v delší lhůtě, nesprávně stanovené tímto poučením.

III.3. *Aplikace na nyní projednávanou věc*

[66] Rozšířený senát výše uvedené závěry vztáhl na nyní posuzovanou věc. Protože v ní šlo o jedinou relevantní kasační námitku, posoudil v souladu s § 71 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu celou věc meritorně.

[67] Rozhodnutí žalované ve věci žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu bylo stěžovateli doručeno dne 18. 10. 2016. Tento den určuje počátek běhu lhůty k podání žaloby, která činí s ohledem na § 172 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, 30 dnů. V žalobě ze dne 25. 10. 2016 uplatnil stěžovatel žádost o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení zástupce, tímto dnem se tedy běh lhůty ve smyslu § 35 odst. 8 s. ř. s., ve znění do 14. 8. 2017 (dnes odst. 9), zastavil. Usnesení ze dne 16. 11. 2016, jímž byl stěžovatel osvobozen od soudních poplatků a byl mu ustanoven

zástupce, nabylo právní moci dne 21. 11. 2016, tímto dnem tedy lhůta k podání žaloby počala opětovně běžet.

[68] Městský soud usnesením ze dne 7. 12. 2016, doručeným týž den, stěžovatele prostřednictvím jeho advokáta jednak vyzval, aby doplnil žalobní body, jednak mu uložil, aby chybějící náležitosti doplnil ve lhůtě pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s. (včetně poučení, jaké následky bude mít nevyhovění výzvě). Takovéto určení lhůty však bylo nesprávné, neboť paradoxně vůbec neodkazovalo na třicetidenní lhůtu dle § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ale na dvouměsíční lhůtu dle § 72 odst. 1 s. ř. s. V takovémto případě nutno chránit důvěru stěžovatele, byť v té době již zastoupeného advokátem, ve správnost určení lhůty soudem (blíže bod [50] shora). Proto je třeba na tuto věc, s ohledem na nepřesné poučení městského soudu, aplikovat dvouměsíční lhůtu pro podání žaloby ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s., nikoliv třicetidenní lhůtu dle § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

[69] Stěžovatel se brání tím, že poučení o lhůtě ve výzvě bylo naprosto nesrozumitelné. S tím NSS nesouhlasí. Výzva nepochybně připouštěla vícero interpretací, proto také rozšířený senát použil interpretaci, která je pro stěžovatele nejvstřícnější (vstřícnější než interpretace navrhovaná třetím senátem – srov. bod [7] shora). Stěžovatel však prosazuje takový výklad, dle něhož by (soudem nesprávně stanovená) dvouměsíční lhůta počala běžet až okamžikem doručení výzvy. Nic takového však z výzvy neplyne a k takovémuto závěru nelze žádným myslitelným způsobem dospět. Každá lhůta je vymezena jednak délkou, jednak svým počátkem. Ve výroku III. výzvy ze dne 7. 12. 2016 soud vyzval stěžovatele, aby vady podání (chybějící žalobní body) odstranil „*ve lhůtě pro podání žaloby dle ust. § 72 odst. 1 s. ř. s.*“ (tuto část městský soud zvýraznil tučným písmem). Je tedy evidentní, že dle výzvy soudu musel stěžovatel žalobu doplnit ve lhůtě pro podání žaloby, která počala běžet doručením napadeného správního rozhodnutí; lhůta nemohla ani při čtení pro stěžovatele zcela nejpříznivějším začít plynout teprve doručením samotné výzvy.

[70] Stěžovatel tvrdí, že není povinností, ale ani v možnostech stěžovatele či jeho zástupce, aby domýšleli a samostatně dopočítávali (zřejmě při zohlednění nejnovější judikatury), kdy má podle soudu uplynout lhůta pro podání žaloby či pro její doplnění. Právě to však zákon po stěžovateli a zejména jeho právně vzdělaném zástupci vyžaduje. Ostatně nejlepším řešením tohoto dilematu je na nic nečekat a bez prodlevy žalobu doplnit. To však zástupce stěžovatele neučinil, a doplnil žalobu teprve přesně po dvou měsících od doručení výzvy, tedy dávno po uplynutí i té nejdelší myslitelné lhůty pro podání žaloby.

[71] Soudem nesprávně určená, rozšířeným senátem proto aplikovaná dvouměsíční lhůta k podání žaloby, i se zřetelem na stavení v období 25. 10. 2016 až 21. 11. 2016, uběhla dne 16. 1. 2017. Stěžovatel však doplnil žalobu teprve podáním ze dne 7. 2. 2017. Doplnění žalobních bodů bylo tedy vskutku opožděné, dávno po lhůtě k podání žaloby ve smyslu § 71 odst. 2 s. ř. s. Městský soud proto musel žalobu odmítnout, a to dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Protože městský soud nesprávně žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., rozšířený senát zrušil výrok I. usnesení soudu o odmítnutí žaloby a výrok II. o nákladech řízení. Výrokem II. žalobu odmítl znovu, tentokráte však ze správného důvodu, dle § 37 odst. 5

s. ř. s., výrokem III. pak rozhodl o nákladech řízení o žalobě (srov. k tomu již rozsudek ze dne 13. 2. 2004, čj. 5 Ads 58/2003-25).

[72] Výrok III., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě, se opírá o § 60 odst. 3 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť žaloba byla opětovně odmítnuta.

[73] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl rozšířený senát výrokem IV. a V., a to podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalované náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto ji rozšířený senát náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[74] Podle § 35 odst. 9 ve spojení s § 120 s. ř. s. zástupci, který byl stěžovateli ustanoven usnesením městského soudu ze dne 16. 11. 2016, hradí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Ustanovený zástupce provedl ve věci jeden úkon právní služby, sepsání kasační stížnosti, tj. písemné podání soudu ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Zástupci proto náleží mimosmluvní odměna ve výši 3.100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu], která se zvyšuje o paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč [§ 13 odst. 3 advokátního tarifu]. Ustanovenému zástupci náleží 3.400 Kč a dále částka odpovídající DPH ve výši 21 %, celkem tedy 4.114 Kč. Tato částka bude zástupci vyplacena z účtu NSS do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. března 2018

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu