



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **Y. D.**, zastoupený Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem, se sídlem Sevastopolská 378/16, Praha 10, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 12. 2016, č. j. OAM-170/LE-LE05-LE24-2016, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 2. 2017, č. j. 62 Az 1/2017 – 12,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Odměna ustanoveného zástupce Mgr. Jindřicha Lechovského, advokáta, **s e u r č u j e** částkou 8228 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce, státní příslušník Ukrajiny, poprvé přicestoval do České republiky v roce 2006 na základě pracovního víza. V listopadu 2016 podal žádost o udělení mezinárodní ochrany a odůvodnil ji tím, že na Ukrajině nemá co dělat, nechce válčit a chce pracovat a žít své děti v České republice. Dále uvedl, že již pět let neví, kde se nachází jeho otec a bratr, a na Ukrajině již nemá žádné zázemí. Žalovaný v záhlaví uvedeném rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) rozhodl, že se žalobci mezinárodní ochrana podle §§ 12, 13, 14, 14a a 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, neuděluje.

[2] Proti napadenému rozhodnutí žalobce brojil žalobou, kterou Krajský soud v Ostravě v záhlaví označeným usnesením (dále jen „krajský soud“ a „napadené usnesení“) odmítl, neboť dospěl k závěru, že žaloba není způsobilá k věcnému projednání. V důsledku přísné dispoziční zásady musí žaloba obsahovat alespoň jeden žalobní bod, z nějž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Pokud žaloba žádný žalobní bod neobsahuje, může být tento nedostatek podmínek řízení odstraněn, avšak pouze ve lhůtě pro podání žaloby [§ 71 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Lhůta pro podání žaloby ve věcech mezinárodní ochrany je podle § 72 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 32 odst. 1 zákona o azylu 15 dnů ode dne doručení napadeného rozhodnutí. Žalobci bylo napadené rozhodnutí doručeno dne 3. 1. 2017, poslední den lhůty proto připadl na čtvrtek 18. 1. 2017. Žalobce podal na poštu poslední den lhůty blanketní žalobu, která byla krajskému soudu doručena dne 20. 1. 2017. Ačkoli tedy žalobu podal v zákonné lhůtě, nebylo již možné vadu žaloby spočívající v neuvedení žádného žalobního bodu v zákonné lhůtě odstranit.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti napadenému usnesení podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opírá o důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonné rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Přijatelnost kasační stížnosti stěžovatel spatřuje v tom, že dosud nebyla judikaturou Nejvyššího správního soudu plně řešena otázka, zda není v případě žadatele o mezinárodní ochranu rozhodnutí o odmítnutí žaloby pro absenci žalobních bodů v rozporu s čl. 46 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. 6. 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „procedurální směrnice“).

[4] K věci samé stěžovatel předně připomíná, že čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice je u žádostí o mezinárodní ochranu podaných po 20. 7. 2015 přímo účinný (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 Azs 293/2016). Povinnost vyplývající z čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice, aby opravný prostředek (tedy žaloba ve správním soudnictví) obsahoval úplné posouzení jak skutkové, tak právní stránky, je neslučitelná s § 75 odst. 2 s. ř. s., podle nějž soud přezkoumá napadené výroky v mezích žalobních bodů. Požadavek úplného posouzení prolamuje přísnou dispoziční zásadu řízení a podobně jako v případě uplatnění zásady *non-refoulement* stanoví soudu povinnost zkoumat zákonnost rozhodnutí z úřední povinnosti bez ohledu na obsah žaloby a provést úplný přezkum skutkové i právní stránky věci. Z čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice tedy dle stěžovatele plyne, že i žaloba neobsahující žalobní body zakládá povinnost provést úplný přezkum napadeného rozhodnutí a nezakládá neodstranitelnou vadu žaloby. Krajský soud povinnost vyplývající z čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice nerefletoval, čímž zatížil napadené usnesení nezákonností.

[5] Závěrem stěžovatel konstatuje, že otázku, zda je požadavek úplného soudního přezkumu kompatibilní s dispoziční zásadou přezkumu pouze v rámci žalobních bodů, nelze považovat za *acte clair*, a Nejvyšší správní soud je proto dle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) povinen položit Soudnímu dvoru Evropské unie následující předběžnou otázku: *„Je požadavek úplného přezkumu opravného prostředku ve věci mezinárodní ochrany podle ustanovení článku 46 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2013/32/EU ze dne 26. 6. 2013 kompatibilní s dispoziční zásadou přezkumu opravného prostředku pouze v rámci žalobních bodů?“*

[6] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že stěžovatel podal blanketní žalobu, která ani v nejhrubších rysech neobsahovala žalobní body. Bylo odpovědností stěžovatele, aby ve své žalobě řádně vymezil své výhrady proti napadenému rozhodnutí. Obsah, rozsah a kvalita žaloby pak předurčují i obsah a rozsah následného soudního přezkumu. Žalovaný dále odkazuje

pokračování

na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 Azs 9/2017, dle kterého není povinností soudu vyzývat žalobce k doplnění vad žaloby za situace, kdy doplnění již není objektivně možné. Závěrem žalovaný uvádí, že odkaz stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 Azs 293/2016 není přílehlavý.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, a shledal, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a podmínka povinného zastoupení ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. je také splněna. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[8] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, jestli kasační stížnost svým významem převyšuje vlastní zájmy stěžovatele ve smyslu § 104a odst. 1 s. ř. s. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být odmítnuta jako nepřijatelná. Interpretací pojmu „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“ se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 – 39, publ. pod č. 933/2006 Sb. NSS (dostupném stejně jako ostatní zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z www.nssoud.cz). O přijatelnou kasační stížnost se dle výše uvedeného usnesení může jednat v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec nebo nebyly plně vyřešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[9] Přijatelnost kasační stížnosti stěžovatele shledal Nejvyšší správní soud v tom, že se dotýká otázky, jež nebyla jeho judikaturou plně vyřešena. Konkrétně nebyla dosud posouzena otázka, zda je požadavek, aby žaloba obsahovala alespoň jeden žalobní bod, slučitelný s čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice.

[10] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Dle § 72 odst. 1 s. ř. s. „*žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou*“. Tímto zvláštním zákonem je v posuzované věci zákon o azylu, který v § 32 odst. 1 zákona o azylu stanoví, že „*žalobu proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany lze podat ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí*“.

[12] Podle § 71 odst. 2 s. ř. s. „*žalobce může kdykoli za řízení žalobní body omezit. Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby*“.

[13] V důsledku přísné dispoziční zásady v řízení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu musí žaloba obsahovat alespoň jeden žalobní bod. Z něj musí být patrné, z jakých konkrétních skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí správního orgánu za nezákonné nebo nicotné (§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). Smyslem a účelem toho, aby v žalobě byl uveden (alespoň jeden) žalobní bod, je především vymezit obsah soudního přezkumu, tj. jaké skutkové a právní otázky má soud posuzovat z hlediska žalobcem tvrzené nezákonnosti či nicotnosti rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2016,

č. j. 2 As 253/2016 – 36). K ústavnosti citovaného ustanovení se vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 12/99 (dostupný tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Ústavního soudu na <http://nalus.usoud.cz/>), v němž konstatoval, že „*posuzuje napadené ustanovení jako interpretovatelné v ústavních mezích, neshledal v něm zakotvenou ‚dispoziční zásadu‘, resp. princip koncentrace řízení ve správním soudnictví neústavní, neboť, i když může být kritizován za to, že se vzdaluje zásadě materiální pravdy, nelze nevidět, že především a zcela nepochybně napomáhá k naplnění ústavního práva na projednání a rozhodnutí věci v přiměřené lhůtě, resp. bez zbytečných průtahů (čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 38 odst. 2 Listiny)*“.

[14] Pokud v žalobě není žádný žalobní bod obsažen, může být tento nedostatek podmínek řízení odstraněn, a to jediné ve lhůtě pro podání žaloby. Po marném uplynutí této lhůty se absentující žalobní body stávají neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 - 40, publ. pod č. 113/2004 Sb. NSS). Tento závěr potvrdil i Ústavní soud v nálezu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09, ve kterém bylo mimo jiné uvedeno, že „*[ž]aloba ve správním soudnictví musí žalobní bod ve lhůtě pro podání žaloby obsahovat. Pokud tomu tak není, je podání pouhým oznámením záměru obrátit se na správní soud se žalobou, které ovšem nemá i při extenzivním výkladu pojmu žalobní bod žádné relevantní účinky*“.

Pokud jde o nezbytnost výzvy k doplnění žalobního bodu dle § 37 odst. 5 s. ř. s., vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, že „*[v] případech, kdy žaloba neobsahuje žádný žalobní bod, a zároveň již není objektivně možné, že by žalobce žalobní bod ve lhůtě pro podání žaloby doplnil, neexistuje zákonná povinnost soudu vyzývat žalobce k odstranění těchto vad ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s.*“ (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. 2 As 69/2008 – 148, ze dne 11. 3. 2010, č. j. 7 As 15/2010 – 56, či ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 As 50/2014 – 18).

[15] Stěžovatel nijak nerozporuje, že žaloba ze dne 18. 1. 2017 neobsahovala žádný žalobní bod (stěžovatel pouze označil napadené rozhodnutí, uvedl, že proti němu podává žalobu a že odůvodnění žaloby doručí soudu ve lhůtě 14 dní, což nikdy neučinil). Nebrojí ani proti závěru, že žalobu podal na poštu poslední den lhůty, přičemž soudu byla doručena dva dny po jejím uplynutí, a nebylo tedy již objektivně možné, aby žalobu v zákonné lhůtě doplnil. Krajský soud tedy neměl povinnost stěžovatele vyzvat k odstranění vad žaloby dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Jádrem kasační stížnosti je tvrzení stěžovatele, že přísná dispoziční zásada, podle které musí žaloba obsahovat alespoň jeden žalobní bod ve lhůtě pro podání žaloby, je v rozporu s právem Evropské unie, konkrétně s čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice.

[16] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice s ohledem na přechodné ustanovení v čl. 51 odst. 1 téže směrnice přímo aplikovatelný ve vztahu k žádostem o udělení mezinárodní ochrany podaným po 20. 7. 2015 (srov. rozsudky ze dne 15. 1. 2016, č. j. 5 Azs 20/2015 – 35, ze dne 13. 7. 2016, č. j. 2 Azs 127/2016 – 31, a ze dne 17. 1. 2017, č. j. 5 Azs 293/2016 – 19). Stěžovatel podal žádost o mezinárodní ochranu dne 30. 11. 2016, Nejvyšší správní soud tedy v následujícím posouzení bude vycházet z přímé aplikovatelnosti předmětného ustanovení. Zároveň je třeba mít na paměti, že přímý účinek ustanovení směrnice lze uplatnit vždy pouze ve prospěch jednotlivce, tedy i žadatele o udělení mezinárodní ochrany (např. již zmiňovaný rozsudek č. j. 5 Azs 20/2015 – 35).

[17] Podle čl. 46 odst. 1 procedurální směrnice „*[č]lenské státy zajistí, aby měl žadatel o mezinárodní ochranu právo na účinný opravný prostředek před soudem*“.

Podle bodu 50 odůvodnění procedurální směrnice „*[s]kutečnost, že proti rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu [...] musí být k dispozici účinné opravné prostředky k soudu, odráží jednu ze základních zásad práva Unie*“.

Zásada účinné soudní ochrany, jež představuje obecnou zásadu unijního práva, je zakotvena v článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (viz např. rozsudky Soudního dvora ze dne 22. 12. 2010 ve věci C-279/09, *DEB*, či ze dne 28. 7. 2011 ve věci C-69/10, *Samba Diouf*, dostupné tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Soudního dvora na <http://curia.europa.eu>).

pokračování

[18] Podle ustálené judikatury Soudního dvora účinný právní prostředek nápravy musí „po právní stránce zajistit možnost nápravy tvrzeného porušení“ a „musí [se] jednat o prostředek proveditelný, tedy vázaný při svém provedení na takové podmínky, kvůli nimž nebude uplatnění tohoto prostředku znemožněno či ztíženo“ (stanovisko generálního advokáta Cruz Villalón k věci *Samba Diouf*, bod 44). Tato judikatura se sice vztahuje k předchozí právní úpravě, konkrétně k čl. 39 směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. 12. 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, nicméně představuje spolu s judikatorními závěry Evropského soudu pro lidská práva základní principy, z nichž evropský normotvůrce při přípravě procedurální směrnice vycházel, a je tedy pro její výklad podstatná [viz LUPAČOVÁ, H. Posouzení potřeby mezinárodní ochrany ex nunc v přepracované procedurální směrnici. Inšpirace francouzským azylovým soudem (Cour nationale de droit d'asile) In: JÍLEK, D., PORÍZEK, P. (eds.) *Aktuální problémy azylového a cizineckého práva. Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 10. září 2015 v Kanceláři veřejného ochránce práv*]. Účinný prostředek nápravy musí zajistit, „aby vnitrostátní soud mohl ověřit opodstatněnost důvodů, které vedly příslušný správní orgán k závěru, že žádost o mezinárodní ochranu je neopodstatněná nebo zneužívající, aniž by se na tyto důvody vztahovala nevyvrátitelná domněnka legality“ (rozsudek *Samba Diouf*, bod 61). Podle rozsudku Soudního dvora ze dne 31. 1. 2013 ve věci C-175/11, *D. a A.*, „účinnost opravného prostředku, rovněž s ohledem na posouzení důležitých skutečností, závisí na správním a soudním systému jednotlivých členských států jako celku“ (bod 102).

[19] Co se myslí účinným prostředkem nápravy dle čl. 46 odst. 1 procedurální směrnice, zakotvuje odstavec 3 téhož ustanovení, dle kterého „[č]lenské státy pro dosažení souladu s odstavcem 1 zajistí, aby účinný opravný prostředek obsahoval úplné a ex nunc posouzení jak skutkové, tak právní stránky, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU, a to alespoň v řízeních o opravném prostředku u soudu prvního stupně“. Podle Nejvyššího správního soudu „[p]ovinnost určenou čl. 46 odst. 3 směrnice č. 2013/32/EU nelze chápat jako podporu bezdůvodného roztržitého vylíčení skutkového příběhu žadatele o mezinárodní ochranu v různých fázích řízení, včetně přezkumného soudního řízení. Jedná se o opatření, které má zamezit nesprávnému posouzení situace žadatelů ve světle aktuálních poměrů a závažných změn situace v zemi jejich původu či jejich osobních poměrů“ (již zmiňovaný rozsudek č. j. 5 Azs 293/2016 - 19).

[20] Podle čl. 46 odst. 4 procedurální směrnice „[č]lenské státy stanoví přiměřené lhůty a další nezbytná pravidla, aby mohl žadatel využít svého práva na účinný opravný prostředek podle odstavce 1. Lhůty nesmějí znemožňovat nebo nepřiměřeně ztěžovat tento přístup žadatele k účinnému opravnému prostředku. Členské státy mohou rovněž stanovit přezkum rozhodnutí podle článku 43 z moci úřední“. Citované ustanovení tak výslovně zakotvuje jednu ze základních zásad fungování práva Evropské unie, a to procesní autonomii členských států, čímž reflektuje úmysl normotvůrce při přijímání procedurální směrnice. Podle přípravných materiálů Komise cílila úprava na to, aby požadavky procedurální směrnice byly v souladu s aktuální judikaturou Soudního dvora a Evropského soudu pro lidská práva a zároveň aby byly respektovány různé tradice uspořádání správního soudnictví v členských státech [viz Souhrn posouzení dopadů. SEK(2009) 1377. 21. 10. 2009, s. 39].

[21] Zásada procesní autonomie členských států byla jako klíčová součást práva Evropské unie uznána judikaturou již roku 1976, kdy Soudní dvůr v rozsudku ze dne 16. 12. 1976 ve věci 33/76, *Rewe-Zentralfinanz* (následovaný např. rozsudky Soudního dvora ze dne 13. 3. 2007 ve věci C-432/05, *Unibet*, ze dne 7. 6. 2007 ve věci C-222/05 až C-225/05, *van der Weerd a další*, ze dne 12. 2. 2008 ve věci C-2/06, *Kempter*, ze dne 8. 7. 2010 ve věci C-246/09, *Bulicke*), konstatoval: „Při absenci právní úpravy Společenství v této oblasti přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby určil příslušné orgány a upravil procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která subjektům vyplývají z přímého účinku práva Společenství, avšak za podmínky, že tyto procesní předpisy nebudou méně příznivé než předpisy platné pro podobné nároky vzniklé na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti) a nebudou upraveny tak, aby v praxi znemožňovaly výkon práv uznaných právním řádem Společenství (zásada efektivity).“

Členské státy tedy musí nabízet opravné prostředky v souladu se zásadami rovnocennosti (*equivalence*) a efektivity (*effectiveness*). Požadavek rovnocennosti znamená, že opravné prostředky musí být „*ke dispozici pro uplatňování práva EU za stejných podmínek jako pro vymáhání nároků vnitrostátního práva*“, nebo, „*aby vnitrostátní právo nestanovilo pro vynucování práva EU zvláštní, diskriminační lhůty, procesy či podmínky*“. Požadavek efektivity stanoví, že „*uplatnění práv plynoucích z práva EU nesmí být nadměrně ztíženo*“ (BOBEK, M., BŘÍZA, P., KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. BECK, 2011, s. 223 – 235).

[22] Podle ustálené judikatury Soudního dvora „[d]održení zásady rovnocennosti předpokládá, že dotčené vnitrostátní pravidlo se použije bez rozdílu na žaloby, které jsou založeny na porušení práva Unie, a na žaloby, které jsou založeny na porušení vnitrostátního práva, mají-li podobný předmět a důvody. Tuto zásadu nicméně není možné vykládat tak, že ukládá členským státům povinnost rozšířit svůj nejvýhodnější vnitrostátní režim na všechny žaloby, které byly, tak jako ve věci v původním řízení, podány v oblasti pracovního práva“ (rozsudky ze dne 1. 12. 1998 ve věci C-326/96, *Levez*, či ze dne 29. 10. 2009 ve věci C-63/08, *Pontin*). Při hodnocení procesního pravidla je třeba přihlídnout „*ke místu tohoto ustanovení v řízení jako celku, k jeho průběhu a k jeho zvláštnostem u různých vnitrostátních soudních orgánů. Z tohoto hlediska je třeba případně zohlednit základní zásady vnitrostátního soudního systému, jako například zásadu ochrany práva na obhajobu, zásadu právní jistoty a řádný průběh řízení*“ (rozsudky Soudního dvora ze dne 14. 12. 1995 ve věci C-312/93, *Peterbroeck*, a již zmiňované rozsudky *Unibet* a *Pontin*, důraz přidán). Vnitrostátní soud musí rovněž posoudit „*jak předmět, tak základní prvky údajně obdobných řízení vnitrostátní povahy*“ (viz výše uvedené rozsudky *Levez* a *Pontin*).

[23] V již zmiňovaném rozsudku *Bulicke*, Soudní dvůr s odkazem na předchozí judikaturu uvedl, že „*stanovení přiměřených žalobních lhůt pod sankcí prekluze vyhovuje v zásadě požadavku efektivity v tom rozsahu, v jakém představuje uplatnění základní zásady právní jistoty. Povaha těchto lhůt totiž není taková, aby v praxi znemožňovaly nebo nadměrně ztěžovaly výkon práv přiznaných právním řádem Unie. S touto výhradou mohou členské státy volně stanovovat více či méně dlouhé lhůty. Pokud jde o prekluzivní lhůty, Soudní dvůr rovněž rozhodl, že přísluší členským státům určit pro vnitrostátní právní předpisy, které spadají do rozsahu působnosti práva Společenství, lhůty odpovídající zejména významu rozhodnutí, která mají být přijata, pro zúčastněné osoby, složitosti řízení a právních předpisů, které mají být použity, počtu osob, které mohou být dotčeny, a dalším veřejným nebo soukromým zájmům, které je třeba zohlednit*“.

[24] Při posuzování souladu vnitrostátní úpravy se zásadou rovnocennosti a efektivity Nejvyšší správní soud zkoumal jednotlivě problematiku patnáctidenní lhůty k podání žaloby vyplývající z § 32 odst. 1 zákona o azylu a požadavek na to, aby byl v této lhůtě v žalobě uveden alespoň jeden žalobní bod.

[25] Patnáctidenní lhůta pro podání žaloby ve věcech mezinárodní ochrany, oproti obecné dvouměsíční lhůtě, je odůvodněna potřebou „*rychlosti a efektivnosti azylové procedury*“ (nálezn Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09, bod 37, či obdobně usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2002, sp. zn. I. ÚS 609/01). Rovněž Soudní dvůr v rozsudku *Diouf* v bodě 30 uvedl, že „*je v zájmu členských států i žadatelů o azyl, aby bylo o žádosti o azyl rozhodnuto co možná nejdříve*“. Předmětná úprava tedy sleduje legitimní cíl urychlení a zefektivnění řízení o žádosti o mezinárodní ochranu, který byl aprobován jak z hlediska ústavního, tak i evropského práva. Nejvyšší správní soud tedy neshledal předmětnou právní úpravu diskriminační, a tedy ani v rozporu se zásadou rovnocennosti. Z hlediska zásady efektivity je podstatné, aby „*poskytnutá lhůta byla z věcného hlediska dostatečná k přípravě a podání účinného opravného prostředku*“ (již zmiňovaný rozsudek Soudního dvora *Diouf*, bod 66). K samotné patnáctidenní lhůtě pro podání žaloby Soudní dvůr v rozsudku *Diouf* v bodě 67 dospěl k závěru, že „*[p]okud jde o zkrácená řízení, lhůta patnácti dnů patrně není z věcného hlediska nedostatečná pro přípravu a podání účinného opravného prostředku a jeví se jako odůvodněná a přiměřená ve vztahu k předmětným právním a zájmům*“.

pokračování

[26] O souladu druhého z napadených procesních pravidel, tedy požadavku, aby žaloba obsahovala alespoň jeden žalobní bod, se zásadou rovnocennosti nemůže být pochyb, neboť se jedná o základ celého systému správního soudnictví, který se uplatní ve všech řízeních. Co se týče zásady efektivity, je třeba primárně přihlédnout k tomu, že se jedná o základní pilíř české úpravy správního soudnictví. Správní soudnictví, ovládané zásadou dispoziční a koncentrační, je koncipováno tak, že poskytuje ochranu subjektivním veřejným právům fyzických a právnických osob způsobem a za podmínek stanovených zejména soudním řádem správním, nejedná se o všeobecnou kontrolu zákonnosti postupu a rozhodování správních orgánů. Je vždy na osobě rozhodnutím dotčené, zda toto rozhodnutí akceptuje, či zda se proti němu bude bránit u soudu; je rovněž na její vůli, jaká pochybení označí za podstatná (usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 – 84). Pojem „žalobního bodu“ je institutem zakořeněným v samých historických základech dnešní podoby správního soudnictví: „*Jednotlivé stížné body ... to je necessarium stížnosti, nezbytná její náležitost. „Stížné body“ dávají ohraničující rámec soudní kontrole správního aktu*“ (HÁCHA, E., *Slovník veřejného práva československého*, Reprint původního vyd. Praha: Eurlex Bohemia, 2000, heslo Nejvyšší správní soud, str. 855 a násl.). Judikatura Nejvyššího správního soudu se proto ustálila na požadavku, že „*od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nabrazovat jeho projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního aktu*“ (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS). Zakotvení tohoto pravidla je odůvodněno jednak zásadou rovnosti zbraní (povinnost uvést žalobní bod stanoví žalovanému meze jeho obrany, tedy to, k čemu se má vyjádřit a k čemu má předložit protiargumenty), jednak zásadou právní jistoty a rychlosti řízení (již zmiňovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 3/2008 – 78).

[27] Česká právní úprava tak, jak je vykládána ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, respektuje zásadu volného přístupu k soudu a zákaz přepjatého formalismu tím, že neklade na vyjádření žalobního bodu nepřiměřené nároky: „*Uvedení žalobních bodů je jednoznačné ustavení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným - nicméně srozumitelným a jednoznačným - vymezením skutkových i právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věci zabývat*“ (již zmiňovaný rozsudek rozšířeného senátu č. j. 4 As 3/2008 – 78). Za žalobní bod je tedy třeba považovat každé vyjádření žalobce, z něhož byt' i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu považuje za nezákonné. Nadto judikatura ve věcech mezinárodní ochrany akceptovala určitý nižší standard požadavků na přesnost vyjádření žalobního bodu, a to vzhledem k jazykové bariéře cizinců a jejich neznalosti českého prostředí (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2010, č. j. 2 Azs 10/2009 – 61).

[28] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že požadavek, aby žaloba obsahovala alespoň jeden žalobní bod, neklade na jednotlivce nepřiměřené nároky, když zároveň zajišťuje dodržení základních zásad práva na spravedlivý proces, a to zásadu rovnosti zbraní, právní jistotu a efektivitu soudního řízení. Stěžovatel ostatně nenamítal, že by pro něj podání žaloby v patnáctidenní lhůtě, v níž by v hrubých obrysech uvedl, v čem spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí, bylo neproveditelné. Stěžovatel pochází z Ukrajiny, tedy kulturně nijak zvláště vzdálené země, na území České republiky pobývá od roku 2006, hovoří českým jazykem a za svůj pobyt na území České republiky byl několikrát v kontaktu s českými správními úřady. V okamžiku podání žaloby již na území České republiky pobýval přes deset let, není u něj dána jazyková bariéra, ani jej nelze považovat za neznalého českého prostředí. V jeho případě tedy nepodání řádné žaloby s alespoň jedním žalobním bodem nemůže být důsledkem šoku či určitého stupně zmatenosti ze zcela jiného kulturního prostředí, ve kterém by se ocitl po dlouhém, nelehkém a často utajeném cestování, jak tomu může být u některých žadatelů o mezinárodní ochranu například z Afriky, nebo střední a východní Asie (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. I. ÚS 425/16). Stěžovatel rovněž ani v řízení před krajským soudem, ani v řízení před Nejvyšším správním soudem nenamítal,

že by mu v podání řádné žaloby bránila skutečnost, že se nacházel v zajišťovacím středisku. Že byl stěžovatel zajištěn, zjistil Nejvyšší správní soud ze spisového materiálu, sám stěžovatel to v kasační stížnosti, ač zastoupen advokátem (který kvalifikovaně argumentuje ohledně rozporu s unijním právem), neuvedl. Lze se tedy domnívat, že stěžovatel tuto okolnost nepovažoval za významnou v tom smyslu, že by k ní měl soud přihlídnout, neboť by mohla být příčinou toho, proč nebylo z jeho strany možné podat včas projednatelnou žalobu. Nepřikládá-li sám stěžovatel této okolnosti význam, nemůže tak z úřední činnosti učinit ani Nejvyšší správní soud, neboť by tím za něj spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které kasační stížnost podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobceva advokáta (srov. již zmiňovaný rozsudek rozšířeného senátu č. j. 4 As 3/2008 - 78). Stěžovatel ostatně sám v řízení před krajským soudem uvedl, že žalobu mu „pomohli napsat sociální pracovníci ve Vyšních Lhotách“, v zajišťovacím středisku byl schopen si obstarat a vyplnit formulář k potvrzení a prohlášení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech a navázat kontakt s advokátem Mgr. Jindřichem Lechovským, kterého ve své žádosti o ustanovení právního zástupce výslovně zmínil i s uvedením sídla a specializace. Z uvedeného je tedy zřejmé, že stěžovatel měl v zajišťovacím středisku dostatečné materiální zázemí k tomu, aby ve své žalobě, alespoň v nejhrušších rysech uvedl, v čem spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. Stěžovatel však nikdy, ani dodatečně, nepředestřel soudu ani jediný konkrétní důvod věcně zpochybňující rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany, který mu přísný procesní předpis, jenž je podle jeho názoru v rozporu s procedurální směrnici, znemožnil nechat posoudit nezávislým soudem. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že ačkoli je třeba připustit, že zajištění lze za specifických podmínek považovat za faktor ztěžující přístup jednotlivce k soudní ochraně, v posuzovaném případě tomu žádné okolnosti nenasvědčují. Nejvyšší správní soud tedy v posuzovaném případě neshledal porušení zásady efektivity, tj. že by předmětnou procesní úpravou bylo uplatňování práva Evropské unie ze strany stěžovatele znemožněno či nadměrně ztíženo.

[29] K návrhu stěžovatele na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Nejvyšší správní soud uvádí, že smyslem řízení o předběžné otázce je poskytnout předkládajícímu soudu „užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, jímž se zabývá“ (rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 9. 2008, věc C-279/06, *CEPSA*, bod 31, a zde citovaná judikatura). Potřebu racionálního a efektivního soudního dialogu mezi národními soudy a Soudním dvorem zdůrazňuje i odborná literatura. Má-li být tento systém zachován k řešení skutečných problémů a nikoli ponížen na pouhý slogan, je třeba neztrácet ze zřetele, že primárním účelem soudního procesu je řešení sporů mezi konkrétními účastníky [srov. Komárek, J. „In the court(s) we trust?“ on the need for hierarchy and differentiation in the preliminary ruling procedure. *European Law Review*, 2007, roč. 32, č. 4, s. 467 – 491, a zde citovaný Chalmers, D. *The Dynamics of Judicial Authority and the Constitutional Treaty*. In: Weiler, J.H.H., Eisgruber, C.L. (eds), *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04]. Otázka výkladu „práva na účinný opravný prostředek před soudem“ ve smyslu čl. 46 odst. 1 procedurální směrnice a „zásady efektivity evropského práva“ v rozsahu nezbytném pro řešení posuzovaného sporu již byla bohatě řešena výše citovanou judikaturou Soudního dvora (jedná se tak o tzv. *acte éclairé*, viz rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, věc 283/81, *Srl CILFIT*). Nejvyšší správní soud proto došel k závěru, že v nyní posuzované věci jsou splněny podmínky pro aplikaci výjimky z povinnosti předložit Soudnímu dvoru předběžnou otázku dle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[30] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

pokračování

[31] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšný žalovaný vznik nákladů řízení o kasační stížnosti netvrdil a ani ze spisu Nejvyššího správního soudu neplyne, že by mu nějaké náklady nad rámec jeho běžné činnosti vznikly, proto mu právo na jejich náhradu nemohlo být přiznáno.

[32] Stěžovateli byl usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2017, č. j. 2 Azs 60/2017 - 23, ustanoven k ochraně jeho práv zástupce Mgr. Jindřich Lechovský, advokát. Podle § 35 odst. 8 s. ř. s. platí hotové výdaje a odměnu za zastupování ustanoveného zástupce stát. Podle § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, náleží ustanovenému zástupci odměna za dva úkony právní služby, a to příprava a převzetí věci realizované po poradě se stěžovatelem dne 29. 3. 2017 a písemné podání ve věci samé – kasační stížnost [§ 11 odst. 1 písm. b) a d) advokátního tarifu], každý ve výši 3100 Kč a náhrada hotových výdajů za jeden úkon ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). V souhrnu tak odměna ustanoveného zástupce činí 6800 Kč (tj. dvakrát 3400 Kč). Protože ustanovený zástupce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se jeho odměna o částku 1428 Kč, kterou je povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Celková výše odměny tak byla určena částkou 8228 Kč.

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

V Brně dne 28. dubna 2017

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu