



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaeley Bejčkové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **O. C.**, zastoupeného Mgr. Daliborem Lípou, advokátem, Jugoslávská 856/2, Karlovy Vary, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 11. 2020, čj. CPR-28964-3/ČJ-2020-930310-V238, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 12. 2020, čj. 17 A 97/2020-16,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Daliboru Lípovi, advokátovi, **s e p ř i z n á v á** odměna a náhrada hotových výdajů v celkové výši **6 800 Kč**, která bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

### **O d ů v o d n ě n í :**

#### **I. Vymezení věci a kasační řízení**

[1] Žalobci bylo rozhodnutím cizinecké policie ze dne 9. 7. 2020 uloženo správní vyhoštění a zákaz vstupu na území ČR po dobu tří let, protože se prokazoval padělaným dokladem a pobýval zde bez platného oprávnění k pobytu. Žalobce se proti rozhodnutí odvolal. Žalovaná napadené rozhodnutí formulačně změnila, věcně je však potvrdila svým rozhodnutím ze dne 12. 11. 2020, které bylo žalobci doručeno dne 20. 11. 2020.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Plzni; tomu byla žaloba doručena v pátek 27. 11. 2020. Krajský soud vyhodnotil, že žaloba sice byla včasná (desetidenní lhůta pro její podání podle § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců by uplynula v pondělí 30. 11. 2020), ale neobsahovala žádné žalobní body a s ohledem na den doručení žaloby již nebylo možné žalobce vyzvat, aby ve lhůtě pro podání žaloby doplnil alespoň jeden žalobní

bod. Krajský soud upozornil na to, že žaloba byla velmi obecná a před krajským soudem už ji opakovaně použili jiní žalobci (včetně stejných pravopisných chyb) v právně odlišných věcech (předání do jiného státu, mezinárodní ochrana). Krajskému soudu bylo známo, že NSS v jiné věci (7 Azs 112/2020; *jak krajský soud později doplnil, také ve věci 7 Azs 124/2021*) ve vztahu k obdobné žalobě vyhodnotil, že žalobní body obsahovala. To však podle něj neodpovídá převládající praxi u NSS a ostatně ani několika rozhodnutím rozšířeného senátu k této otázce.

[3] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítá, že jeho žaloba ve skutečnosti obsahovala žalobní body (k tomu odkázal na rozsudek ze dne 20. 8. 2020, čj. 7 Azs 112/2020-46). Pokud ji soud považoval za neprojednatelnou, měl stěžovatele vyzvat k doplnění žalobních bodů a neměl spekulovat o tom, že stěžovatel by už nestihl vady odstranit, i kdyby k tomu byl vyzván.

[4] Žalovaná navrhlá zamítnutí kasační stížnosti. Námitky blíže nekomentovala, protože hodnotily jen procesní postup krajského soudu.

## II. Právní hodnocení

[5] Kasační stížnost není důvodná. NSS souhlasí s krajským soudem v tom, že žaloba neobsahovala žádné žalobní body a že ani nebylo možné (účelné) vyzvat žalobce k jejich doplnění.

### *Žalobní body*

[6] Žalobce v žalobě uvedl, že rozhodnutí žalovaného je *nezákonné a nepřezkoumatelné kvůli vadám předcházejícího správního řízení*. K tomu dodal, že *správní řízení je soubor pravidel, kterými se správní orgán při rozhodování musí řídit, aby zjistil přesně a úplně skutečný stav věci*. Podle něj však bylo řízení v jeho věci *jednostranné a neobjektivní*. *Žalovaný porušil svou povinnost postupovat řádným procesním postupem v souladu s právním rádem ČR, se zásadami a principy činnosti správních orgánů. Své rozhodnutí nedostatečně odůvodnil a vyložil zákon chybně*. Tato tvrzení jsou velmi obecná a nelze z nich vůbec zjistit, v čem konkrétně žalovaný podle žalobce pochybil: jde spíše o jakési bezobsažné procesní fráze. Žalobce je zřejmě použil v domněnku, že takové fráze se dobře uplatní v jakékoli věci a že soud jeho věc nakonec „nějak“ přezkoumá. Takový přístup ale odporuje procesní odpovědnosti, kterou před soudem nese každý žalobce, i pojetí žalobního bodu, jak je opakovaně vyložila judikatura.

[7] Je pravda, že soudy by při hodnocení náležitostí žaloby neměly postupovat přepjatě formalisticky; přesto musí žaloba obsahovat dostatek informací k tomu, aby soud na jejím základě mohl poskytnout ochranu veřejným subjektivním právům (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS). Nelze tedy projednat žalobu, která se skládá jen z obecného výčtu ustanovení, která byla podle žalobce porušena, a nepřináší žádné konkrétní skutkové výtky (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS).

[8] Povinnost uvést alespoň nějaké konkrétní námitky mají i cizinci v řízeních, v nichž je lhůta pro podání žaloby výrazně zkrácena oproti standardním dvěma měsícům (srov. nález ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09, č. 9/2010 Sb., v němž Ústavní soud vyslovil, že zásada koncentrace řízení podle § 71 odst. 2 s. ř. s. platí i pro žaloby ve věcech mezinárodní ochrany podávané v sedmidenní lhůtě; viz zvláště bod 46 nálezu).

pokračování

[9] Rozšířený senát i ve své navazující judikatuře (rozsudek ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS) zdůraznil procesní odpovědnost žalobce: ten dává žalobními body najevo, co konkrétně má soud v napadeném rozhodnutí přezkoumat. Soud nemůže za žalobce domýšlet konkrétní argumenty či vybírat z reality skutečnosti, které žalobu podporují (srov. body 31–32 rozsudku).

[10] V roce 2018 pak byl rozšířenému senátu předložen problém nejednotné judikatury k náležitostem žalobních bodů ve věcech mezinárodní ochrany. Rozšířený senát však dospěl k závěru, že jeho pravomoc tu není dána, protože se již k této otázce opakovaně vyslovil a na svých závěrech nehodlá nic měnit. Jeho pravomoc nemůže založit ani to, že se jiné senáty od jeho závěrů odchýlily, třeba i opakovaně (srov. usnesení ze dne 20. 3. 2018, čj. 10 Azs 65/2017-7).

[11] Tento přehled judikatury dává odpověď i na otázku, která je sporná v nynější věci.

[12] Stěžovatel se snažil podat něco jako univerzální žalobu. Právě ta okolnost, že jím použité formulace jsou velmi *obecné* a nevyjadřují se vůbec k ničemu konkrétnímu, však znamená, že ve skutečnosti je taková žaloba nepoužitelná (neprojednatelná) v jakékoli *individuální* věci. Formulace, které stěžovatel zvolil, jsou obdobné onomu obecnému výčtu porušených ustanovení správního řádu, před nimiž varoval rozšířený senát už v roce 2005. Ani při sebevětším úsilí nelze ve stěžovatelově žalobě najít žádné jádro, žádnou konkrétní okolnost z napadeného správního řízení či ze stěžovatelova života, která by mohla zpochybňovat zákonnost rozhodnutí o vyhoštění.

[13] Přitom cizinec, který dokáže zformulovat žalobu používající různé odborné (zákonné) pojmy, by měl být tím spíš schopen jednoduchým jazykem soudu sdělit, proč nesouhlasí s vydaným rozhodnutím – tedy vysvětlit, že doklad, který používal, nebyl ve skutečnosti padělaný, nebo že on sám nepobýval v ČR bez povolení k pobytu. Případně by mohl uvést, proč by neměl být vyhoštěn navzdory tomu, že se popsaných porušení zákona dopustil. O nic takového se ale stěžovatel nepokusil, a jeho žaloba tak neobsahuje žádné žalobní body.

[14] Krajský soud ve svém rozsudku popsal, že žalobu stejného znění posoudil jiný (sedmý) senát NSS opakovaně jako projednatelnou a zrušil usnesení, jimiž soudy prvního stupně žalobu původně odmítly. Krajský soud s názory sedmého senátu nesouhlasí a vysvětlil, proč podle nich nepostupoval. Stěžovatel se naopak názorů sedmého senátu dovolával.

[15] Desátý senát má ve shodě s krajským soudem za to, že sedmý senát se ve svých rozsudcích ze dne 20. 8. 2020, čj. 7 Azs 112/2020-46, a ze dne 16. 7. 2021, čj. 7Azs 124/2021-40, odchýlil od ustálené judikatury (tak, jak to popsal rozšířený senát ve svém usnesení 10 Azs 65/2017).

[16] Sedmý senát dospěl k závěru, že obecné věty toho typu, jak byly citovány výše v bodě [6], jsou řádnými žalobními body, z nichž je zjevné, co žalobce napadenému rozhodnutí vytýká a co bude soud v řízení přezkoumávat. Tento závěr ale není správný a přehlíží požadavek judikatury, podle něž žalobní body musejí být aspoň minimálně konkrétní, aby bylo vůbec co přezkoumávat. Nic jako „*přezkum v obecných mezích*“ (viz rozsudek rozšířeného senátu č. 835/2006 Sb. NSS) není možné ani žádoucí, protože by ve skutečnosti nešlo o žádný opravdový (účelný) přezkum – nebo by přezkum byl naopak tak široký, že by to nedůvodně zvýhodňovalo takto obecně se bránící žalobce oproti těm, kteří poctivě vznesli jen pár námitek, zato ale konkrétních.

[17] Se sedmým senátem nelze souhlasit ani v tom, že podobné námitky, jaké uplatnili žalobci v jeho věcech, běžně posuzuje sám NSS v řízeních o kasačních stížnostech.

[18] Na kasační důvody klade zákon (a judikatura, která jej vykládá) vlastně ještě přísnější požadavky než na žalobní body: nejen že musejí být konkrétní, ale měly by představovat konkrétní polemiku s napadeným rozhodnutím soudu. Jinými slovy by neměly kopírovat žalobní body, protože smyslem kasačních důvodů je zpochybnit zákonnost rozhodnutí soudu prvního stupně, nikoli zákonnost správního rozhodnutí (srov. usnesení ze dne 30. 6. 2020, čj. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS).

[19] Se žalobními body však mají kasační důvody společné to, že musejí obsahovat konkrétní právní argumentaci a vylíčení skutkových okolností, v nichž stěžovatel spatřuje nezákonnost. NSS ve své judikatuře zdůrazňuje, že nemůže sám vyhledávat možné důvody nezákonnosti rozhodnutí soudu prvního stupně (a nemůže toto rozhodnutí věcně přezkoumat), pokud stěžovatel jen obecně (slovy zákona) odkáže na důvody podle § 103 odst. 1 s. ř. s. a nijak je neupřesní pro svou konkrétní věc (viz k tomu třeba usnesení ze dne 21. 12. 2005, čj. 3 Azs 41/2005-62; ze dne 25. 1. 2006, čj. 3 Ads 2/2006-202; ze dne 1. 2. 2006, čj. 1 Azs 9/2006-41; ze dne 22. 2. 2006, čj. 3 As 47/2005-105; ze dne 14. 3. 2007, čj. 5 As 65/2005-78; nebo ze dne 30. 10. 2008, čj. 1 Afs 133/2008-110).

[20] Podobně jako desátý senát hledí na otázku žalobních bodů i první senát (rozsudek ze dne 18. 11. 2020, čj. 1 Azs 138/2020-33, body 23–29), druhý senát (rozsudek ze dne 24. 4. 2019, čj. 2 Azs 48/2019-67, bod 11), třetí senát (usnesení ze dne 9. 12. 2015, čj. 3 Azs 199/2015-27), čtvrtý senát (rozsudek ze dne 24. 5. 2016, čj. 4 Azs 47/2016-41), pátý senát (rozsudek ze dne 9. 7. 2014, čj. 5 Azs 6/2014-39), šestý senát (rozsudek ze dne 21. 5. 2014, čj. 6 As 50/2014-18), osmý senát (usnesení ze dne 2. 11. 2016, čj. 8 Azs 131/2016-28) nebo devátý senát (usnesení ze dne 15. 1. 2020, čj. 9 Azs 266/2019-47, body 14 a 16).

#### *Výzva k doplnění žalobních bodů*

[21] Jestliže žaloba neobsahuje žádné žalobní body, je soud povinen vyzvat žalobce k doplnění žalobních bodů, pokud je v konkrétní situaci pravděpodobné, že žalobce bude schopen žalobu doplnit včas (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 3. 2018, čj. 3 Azs 66/2017-31, č. 3733/2018 Sb. NSS). Zbývá-li jen několik málo dnů do konce lhůty pro podání žaloby, bude klíčové, zda může soud žalobci doručit výzvu rychle, typicky do datové schránky anebo na elektronickou adresu. Pokud by ovšem bylo třeba doručovat žalobci poštou, není soud povinen vyzvat jej k doplnění žalobních bodů, byť ještě k doplnění žaloby zbývá několik málo dnů. Takováto výzva by totiž zpravidla nemohla být žalobci doručena natolik včas, aby jí žalobce stihl vyhovět (viz bod 58 citovaného rozsudku; k vývoji judikatury také jeho body 54–56).

[22] Jak uvedl krajský soud (viz bod [2] výše), stěžovatelova žaloba byla na soud doručena v pátek a lhůta pro její podání končila v nadcházející pondělí. Pro případné doplnění chybějících žalobních bodů tak zbýval jediný pracovní den. Zasilat stěžovateli výzvu by v takové situaci nemělo smysl, protože stěžovatel uvedl jen svou poštovní adresu a poštovní zásilka by mu nebyla přišla dostatečně včas. To nejsou spekulace, jak tvrdí kasační stížnost, ale běžná lidská zkušenost, potvrzovaná ostatně i právě citovaným rozsudkem rozšířeného senátu. Ten také zdůraznil (jako už ve svých dřívějších rozhodnutích k otázce žalobních bodů) procesní odpovědnost toho, kdo podává žalobu: žalobce si musí být vědom, že podává-li žalobu na konci lhůty a neopatrí ji tak podstatnými náležitostmi, jako jsou žalobní body, nemá automaticky zaručeno, že soud jej k odstranění této vady vyzve (opět bod 58 rozsudku).

pokračování

### III. Závěr a náklady řízení

[23] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl, NSS proto kasační stížnost zamítl. O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 a § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalované nevznikly náklady řízení vymykající se z běžné úřední činnosti.

[24] Stěžovateli byl usnesením NSS ze dne 15. 1. 2021 ustanoven advokát. Odměnu za zastupování v tomto případě hradí stát (§ 35 odst. 10 s. ř. s.). NSS přiznal ustanovenému zástupci odměnu za dva úkony právní služby – jednak převzetí věci, jednak sepsání a podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif)], za který mu náleží odměna ve výši 2 x 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu] a 2 x 300 Kč jako paušální náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem tedy 6 800 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu NSS do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 27. září 2021

Ondřej Mrákota  
předseda senátu