



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Michala Mazance, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Karla Šimky, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně: **Mgr. J. M.**, zast. JUDr. Josefem Sedláčkem, advokátem se sídlem Senovážné nám. 6, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 7. 2007, č. j. 9 Ca 76/2007 - 21,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 7. 2007, č. j. 9 Ca 76/2007 - 21, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Dosavadní průběh řízení

1. Úřad Městské části Praha 7, odbor výstavby (stavební úřad) rozhodnutím ze dne 24. 6. 2005, č. j. 13562/05/1313/Spec.-ob.66/VF povolil k žádosti stavebníka: Pražská botanická zahrada v Troji, stavbu „Pražská botanická zahrada – areál západ, 1. etapa stavby v Praze 7“; povolená stavba mimo jiné zahrnovala i parkoviště pro ZTP občany s kapacitou 7 stání a opěrnou zeď podél parkovacích stání, obojí na pozemku parc. č. 121 v k. ú. Troja. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný Magistrát hl. m. Prahy napadeným rozhodnutím zamítl jako nepřipustné.

2. Žalovaný v odůvodnění uvedl, že žalobkyně nebyla účastníkem stavebního řízení, neboť v době vydání stavebního povolení nebyla ještě vlastníkem nemovitostí, jichž se toto povolení týkalo. Skutečnost, že na základě rozhodnutí Ministerstva zemědělství – pozemkového úřadu Praha z 5. 12. 2005, č. j. PÚ 6442/92, se jím stala, nepovažoval žalovaný za relevantní.

3. Žalobkyně napadla u městského soudu rozhodnutí žalovaného žalobou podanou k poštovní přepravě v posledním dni lhůty pro podání žaloby dle § 72 odst. 1 s. ř. s. Uvedla, že rozhodnutím žalovaného „byla zkrácena na svých právech, zejména na právu vlastnickém k pozemku p. č. 121 zahrada v k. ú. Troja, na němž byla povolena stavba: Pražská botanická zahrada – areál západ 1. etapa a žalobkyně se touto žalobou domáhá zrušení napadeného rozhodnutí, jakož také zrušení zmíněného stavebního povolení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení“. Dále zde uvedla, že „pro vážné administrativní překážky jejího zástupce žalobu doplní a náležitě odůvodní ve lhůtě jednoho týdne“. Zástupce žalobkyně doplnil žalobu podáním podaným k poštovní přepravě 28. 2. 2007 (soudu doručeno 1. 3. 2007), v němž tvrdil důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí.

4. Městský soud žalobu odmítl s odkazem na § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, pro nějž nelze pokračovat v řízení. Žaloba podle něj nesplňovala náležitosti stanovené v § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. nebylo z ní patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považovala žalobkyně napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Vzhledem k tomu, že žalobkyně podala žalobu k poštovní přepravě poslední den zákonné lhůty, a soudu tak došla až po jejím uplynutí, nepřistoupil již soud k postupu dle § 37 odst. 5 s. ř. s., tedy nevyzval žalobkyni k odstranění vady žaloby spočívající v absenci žalobních bodů. Městský soud vysvětlil, že pokud by tak učinil, nepřipustně by tím žalobkyni zvýhodnil, neboť by tak „nastavil“ striktně stanovenou lhůtu, jejíž zmeškání nelze prominout. Dostatečné vyličení žalobních bodů obsahovalo dle městského soudu doplnění žaloby z 28. 2. 2007, ovšem toto podání žalobkyně učinila teprve po uplynutí příslušné lhůty, v níž jediné lze žalobu účinně podat nebo ji rozšířit o další žalobní body dosud neuvedené; podle § 71 odst. 2 věty druhé a třetí tak k tomuto podání nelze přihlížet. Jediná námitka obsažená v žalobě samé, tj. že „žalobkyně byla zkrácena na svých právech, zejm. pak na právu vlastnickém k pozemku parc. č. 121 zahrada, v k. ú. Troja“, byla dle městského soudu natolik obecná, že z ní nebylo možno usuzovat na to, zda vůbec a popřípadě které konkrétní veřejné subjektivní právo žalobkyně bylo napadeným správním rozhodnutím zkráceno; soud zdůraznil, že ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu toliko veřejným subjektivním právům, přičemž vlastnické právo, na které žalobkyně poukázala, je typickým případem práva soukromého, k jehož ochraně jsou povolány soudy v řízení upraveném občanským soudním řádem.

5. Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, kterou opřela o § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Odmítnutí žaloby bylo podle stěžovatelky nezákonné, neboť tato žaloba obsahovala veškeré náležitosti, vč. dostatečného vymezení žalobních bodů. Stěžovatelka argumentovala tím, že žalobní bod vymezuje soudní řád správní jako vyličení skutkových a právních důvodů nezákonnosti výroku správního rozhodnutí, přičemž i ve správním soudnictví platí zásada, že „soud zná právo“, a žalobce tudíž není povinen podřazovat svá skutková tvrzení pod konkrétní ustanovení právních předpisů. Při takto chápaném obsahu žalobního bodu lze tedy dle stěžovatelky

nepochybně považovat za dostatečné „její tvrzení o povolení stavby konkrétním stavebně právním rozhodnutím proti vůli žalobkyně na jejím pozemku, označeném v žalobě dle předpisů katastrálního práva a nesjednání nápravy ani žalovaným v naříkaném rozhodnutí“.

6. Nejvyšší správní soud rozsudkem z 21. 5. 2005, č. j. 4 As 3/2008 - 42, kasační stížnost zamítl. Dal za pravdu městskému soudu, že žaloba podaná v zákonné lhůtě neobsahovala žádný žalobní bod a že vzhledem k uplynutí lhůty nebyl městský soud povinen vyzvat žalobkyni k odstranění této vady žaloby.

7. Stěžovatelka brojila proti rozsudku zdejšího soudu ústavní stížností, jíž Ústavní soud nálezem z 12. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2170/08, vyhověl a napadený rozsudek zrušil. Ústavní soud dospěl k závěru, že Nejvyšší správní soud rozhodoval v nesprávném složení, čímž se odchýlil od naplňování zásady, že „nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci“ (čl. 38 odst. 1 Listiny). Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. měla být věc předložena rozšířenému senátu, nikoliv rozhodnuta tříčlenným senátem. Ve zrušeném rozsudku totiž dle ústavního soudu byl vyjádřen jiný právní názor, než Nejvyšší správní soud zaujal ve své dřívější judikatuře, zejm. v rozsudku z 2. 8. 2007, č. j. 2 Azs 54/2007 - 42.

8. V posléze citovaném rozsudku druhý senát vyslovil, že „za žalobní bod, u něhož je třeba se pokusit o jeho doplnění a upřesnění, je nutno považovat každé vyjádření žalobce, z něhož byt' i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že tento má napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu za nezákonné“. Dle Ústavního soudu byla tato podmínka v posuzované věci splněna tím, že stěžovatelka uvedla: „tím (pozn.: závěrem, že stěžovatelka není účastníkem řízení) zkrátit žalobkyni na jejích právech, zejm. pak na právu vlastnickém“. Podle Ústavního soudu tak stěžovatelka označila skutečnosti, které považuje za nezákonné, a uvedla i tvrzený důvod. Ústavní soud pokračoval: „mezi dotčenými senáty není sporu o tom, že žaloba musí žalobní bod ve lhůtě pro podání žaloby obsahovat; rozdílné jsou však požadavky na žalobní bod kladené. Čtvrtý senát implicitně odmítl právní názor druhého senátu, podle něž za prvé se za žalobní bod považuje každé vyjádření žalobce, z něhož lze i jen v nejhrubších obrysech dovodit, že tento má napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu za nezákonné a za druhé je nutné v případě takového žalobního bodu postupovat podle § 37 odst. 5 s. ř. s. a určit žalobci lhůtu k doplnění žalobního bodu“.

9. Třetí senát Nejvyššího správního soudu, kterému posuzovaná věc připadla aktuálním rozvrhem práce, jsa vázán právním názorem Ústavního soudu, předložil věc usnesením z 8. 7. 2009, č. j. 4 As 3/2008 - 66, k posouzení rozšířenému senátu.

Řešená otázka a pravomoc rozšířeného senátu

10. Právní otázkou, jíž se rozšířený senát musel zabývat, bylo obsahové vymezení žalobního bodu dle definice obsažené v § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a dále, za jakých okolností je krajský soud povinen vyzvat žalobce k odstranění vad žaloby ve vztahu k žalobním bodům.

11. Za situace, kdy Ústavní soud vyslovil právní názor, že o věci musí rozhodnout rozšířený senát, a současně je tu k posouzení otázka procesní, je namístě, aby rozšířený senát rozhodl tuto věc samu, tj. procesní otázku, sám rozsudkem.

12. Současně rozšířený senát má za to, že recentní judikatura k otázkám žalobních bodů prošla od roku 2003 určitým vývojem a její rozpornost je v mnoha případech pouze zdánlivá, vytvářená spíše tím, že soud reagoval na odlišné individuální situace; tím spíše je však namístě shrnout a formulovat obecnější zásady, z nichž má napříště rozhodovací praxe vycházet.

Vznik a vývoj institutu „žalobního bodu a starší judikatura k této otázce

13. Nelze pominout skutečnost, že pojem „žalobního bodu“ je institutem, kořenícím již v samých historických základech dnešní podoby správního soudnictví, stejně jako to, že k němu existuje dosti bohatá starší judikatura, která - jak vyplývá z dalšího výkladu - prošla podobným vývojem, pochybnostmi a precizací. Likvidace správního soudnictví v roce 1952 pak dala zapomenout na judikatorní ustálení pojmu, a je proto vhodné zmínit původní právní úpravu i klíčové názory Správního soudního dvora a Nejvyššího správního soudu z období mezi válkami.

14. Vlastní pojem žalobních bodů byl jedním ze zásadních ustanovení zákona o Správním soudním dvoru (č. 36/1876 ř. z.). Původní originální text § 18 odst. 1 tohoto zákona¹ byl textem autentickým až do roku 1937. Pojem „die Beschwerdepunkte“ zákon sám nevymezoval a ponechával jej judikatuře. Ani novela provedená zákonem č. 164/1937 Sb. z. a n. s připojeným úplným zněním, které bylo prvním českým oficiálním překladem, do tohoto ustanovení nezasáhla.²

15. Po obnově správního soudnictví (od 1. 1. 1992) nebyl pojem žalobních (stížných) bodů zákonem (§ 249 odst. 2 o. s. ř. ve znění účinném až do 31. 12. 2002) výslovně zmíněn; bylo možno jej však dovodit ze zákonného textu.³

16. Návrat k pojmu stížního (stížního, stížnostního, žalobního) bodu jako pojmu zákonného textu se stal až již zmíněným ustanovením soudního řádu správního⁴.

17. Význam správního precizování a rozpoznatelnosti žalobního bodu vyzdvihl Hácha ve Slovníku (heslo Nejvyšší správní soud, str. 855 a násl.): „Jednotlivé stížné body ... to je

¹ „Die Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof hat die Entscheidung oder Verfügung, wider welche sie gerichtet ist, sowie die einzelnen Beschwerdepunkte genau zu gezeichnen.“

² „Stížnost k nejvyššímu správnímu soudu má přesně označiti rozhodnutí nebo opatření, proti němuž směřuje, jakož i jednotlivé stížné body.“

³ „Žaloba musí kromě obecných náležitostí podání obsahovat označení rozhodnutí správního orgánu, které napadá, vyjádření, v jakém rozsahu se toto rozhodnutí napadá, uvedení důvodů, v čem žalobce spatřuje nezákonnost rozhodnutí správního orgánu, a jaký konečný návrh činí.“

⁴ § 71 odst. 1 písm. d): „Žaloba kromě obecných náležitostí (...) podání musí obsahovat (...) d) žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (...)“

necessarium stížnosti, nezbytná její náležitost. „Stížné body“ dávají obraničující rámec soudní kontrole správního aktu. (...) Kdy jsou „stížné body“ přesně označeny, čili dostatečně precizovány nebo konkretisovány, jak se to v nálezech vyjadřuje, je těžko všeobecně říci. Zákon nenaznačuje, zdali k precizování stížného bodu náleží jeho bližší odůvodnění, a zdali i toto odůvodnění určuje hranice soudní kontroly (...) Jednací řád vykládá v § 29 precizování stížných bodů v ten smysl, že ze stížnosti má být zřejmo, pokud se rozhodnutí běře v odpor a v čem stěžovatel porušení práva a právně mylné posouzení věci spatřuje (...) Pouhé uvádění skutečností, jež stížnost vůbec nijak neuvádí ve vztah ke tvrzené nezákonnosti nebo vadě řízení, se obvykle za dostatečné nepovažuje. Tím méně stačí zcela povšechné tvrzení nezákonnosti nebo vad řízení (Boh. A 1025, 2003). (...) Je zcela v duchu hlavního směru praxe, že na právnícké pojetí případu neklade se váha.“

18. Již nejstarší - ještě rakouská - judikatura (Sbírky Reissig, Alter, Budwiński) naznačovala, že při výkladu pojmu tu bude namísto jistá míra benevolence, odmítající přemrštěný formalismus: *„Nejsou-li stížní body výslovně označeny, avšak přece z vývodů stížnosti poznatelné, nelze stížnost zamítnout pro nepřípustnost“* (Reis. 4493, Budw. 1647/F). Právní zdůvodnění soud nevyžadoval: *„Postačí, jestliže ve stížnosti jednotlivé stížní body jsou označeny bez připojení vlastních právních vývodů.“* (Reis. 13.332, Budw. 6926 F). Základní požadavky na formulaci stížního bodu byly formulovány zpravidla obecně: *„Je věcí strany, aby vyslovila určitý právní nárok a opřela ho o určité skutkové údaje. (ale): Poukaz na zákonné ustanovení, jehož na konkrétní případ užít nelze, nemůže však býti straně na škodu“*, (Alt. 649, Budw. 13.318).

19. Podobný názor zastávala i judikatura československého Nejvyššího správního soudu: *„Nejvyšší správní soud posuzuje stížnost in toto, nikoli jen podle formulace návrhů stížnosti a neklade váhy na přesnost jejich formulace, lze-li z ostatního obsahu stížnosti stížné body s dostatečnou určitostí poznati“*. (Boh. A 6851/27).

20. Proti tomu z druhé strany vymezovaly oba staré správní soudy relativně přísné meze, bránící zneužití práva nebo očividné nedbalosti při formulování stížnosti: *„Výtky, které činí stížnost ve formě pochybnosti a domněnek, nikoliv ve formě konkrétních tvrzení, nelze považovati za dostatečně precizované stížní body ve smyslu § 18 zák. o ss.“*. (Boh A 606/1920). Podobně Boh. A 1508, 1355/1920: *„Námitkou, z níž není patrné, v čem vidí stěžovatel porušení svých subjektivních práv, nemůže se Nejvyšší správní soud zabývat“*. Námitky, které nemíří proti vlastnímu obsahu napadeného rozhodnutí, jsou nepřípustné (nepublikovaná usnesení z 8. 3. 1930 č. 714/1930 nebo ze 16. 1. 1932 č. 11.926/30).

21. Četná judikatura nepřipouštěla ani stížní body, které jen odkazovaly na jiné stížnosti u Nejvyššího správního soudu; srov. např. Boh. A 7639/28 s právní větou: *„Není vyhověno § 18 zákona o správním soudě o formulaci stížných bodů, odvolá-li se stěžovatel na obsah dřívější stížnosti k nejvyššímu správnímu soudu“*, případně na obsah podání a rekursů v řízení správním, např.: *„K námitkám, kterých stížnost sama neuvádí, odkazujíc jen na instanční odvolání, nemůže nejvyšší správní soud dle § 18 zákona o správním soudě přiblížeti“* v rozhodnutí Boh. A. 1396/1922 a mn. j.).

22. Nepřípustné od počátku praxe byly i stížní body, které rozšiřovaly rozsah přezkumu a byly uplatněny teprve po uplynutí lhůty pro podání stížnosti, zejména při

veřejném ústním líčení: „Právní námitky při veřejném líčení jsou přípustny jen v mezích stížných bodů precisovaných ve stížnosti.“ (Boh. A 314/1920, shodně dříve Alt. 177, Budw. 2401, Reis. 6784). Výjimkou byly stížní body, o které stěžovatel rozhodl svou původní stížností u jednání a které mohly být uplatněny teprve poté, kdy se stěžovatel se spisem u soudu seznámil (tak Boh. A 1397/1922). Hácha ve Slovníku veřejného práva (heslo Nejvyšší správní soud, str. 871) kladně hodnotil tuto praxi zdůrazněním principů ekvity a účelnosti.

23. Po obnovení obecného správního soudnictví od roku 1992 zákonodárce (novela občanského soudního řádu č. 519/1991 Sb.) výslovně pojem „žalobního bodu“ do zákona jak uvedeno nepřevzal. Nicméně komentářová literatura z něj vycházela (srov. např. Bureš, J. a kol.: Občanský soudní řád. Komentář. 5. vydání, C. H. Beck, Praha 2001, str. 1145, bod 9 a násl.). Také judikatura s principem žalobních bodů pracovala (Sbírka soudních rozhodnutí ve věcech správních č. 1 a 7/1993, dále pak č. 19/1994 s právní větou „*I při nejmírnějších požadavcích musí být z žaloby poznatelné, v kterých částech a po jakých stránkách má soud naříkané rozhodnutí zkoumat. Soud není povinen ani oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti správního aktu. Nepostačí proto, vytýká-li žaloba obecně, že zákon byl porušen a nebo to, že řízení bylo vadné, aniž by poukazovala na konkrétní skutečnosti, z nichž je takové tvrzení dovozováno.*“ Judikatura se ostatně *via facti* k právnímu pojmu „žalobního bodu“ brzy výslovně přihlásila (např. Soudní judikatura ve věcech správních č. 223/1998-I.).

24. Rozhodování správních soudů v letech 1992 - 2002 ostatně v tomto ohledu převzalo i převážnou část zásadní judikatury starého vídeňského i pražského soudu, např. nepřipustnost toliko odvolat se námitky uplatněné v řízení správním nebo na žalobní body ve věci jiné (např. SJS 656/2000-VI., SJS 686/2000-I.).

25. Z těchto poznatků dřívější právní úpravy i rozhodovací činnosti správních soudů mohl vyjít také rozšířený senát při úvahách o řešení položené otázky.

Úvaha rozšířeného senátu

26. Rozšířený senát nejprve vymezil účel, jehož má být splněním náležitostí žaloby dle § 71 s. ř. s. dosaženo. K této otázce se rozšířený senát již vyslovil, a to v usnesení z 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56. Zdůraznil, že přepjatý formalismus při posuzování náležitostí žaloby naprosto neodpovídá principu materiálního právního státu, ani samotnému poslání správního soudnictví; soudy primárně poskytují ochranu subjektivních veřejných práv, přičemž odmítnout zabývat se určitou věcí ze zcela formálních důvodů lze pouze z takových příčin, které poskytování soudní ochrany skutečně vylučují. Jestliže tedy soudní řád správní požaduje, aby žaloba splňovala určité náležitosti, nečiní tak proto, aby krajské soudy formalisticky trvaly na naplnění litery zákona, ale proto, aby žaloba mohla být podkladem právě pro poskytování spravedlivé ochrany veřejným subjektivním právům v rámci soudního řízení. Krajské soudy si musí, pamětlivy tohoto principu, vždy zodpovědět otázku, jaký konkrétní smysl a účel má ta která konkrétní zákonem vyžadovaná žalobní náležitost a podle nich pak zvažovat, zda posuzovaná žaloba tuto náležitost splňuje.

27. Na tyto teze myšlenkově navázal druhý senát v citovaném rozsudku č. j. 2 Azs 54/2007 - 42, ve kterém vyslovil, že „*pouze ve prospěch žalobce extenzivním výkladem pojmu žalobního bodu lze naplnit ústavní požadavek řádného přístupu k soudní ochraně*“.

28. Rozšířený senát se již také zabýval přímo obsahovým vymezením žalobních bodů, a to v rozsudku z 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58 (publikováno pod č. 835/1996 Sb. NSS). Uvedl zde, že § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žalobci ukládá povinnost uvést v žalobě konkrétní skutková tvrzení a právní argumentaci, přičemž výrazem „konkrétní“ je myšleno ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizované. Ke skutkovým tvrzením blíže vysvětlil, že nemohou být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, nýbrž musí se jednat o zcela jasně individualizovaný, a tedy od jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelný popis. Konkretizace faktů dostatečně substancovanými žalobními body je důležitá nejen z hlediska soudu pro vytyčení mezí, v nichž se soud může a má v souladu s dispoziční zásadou pohybovat, ale má význam i pro žalovaného, aby mohl v souladu se zásadou rovnosti účastníků řízení náležitě využít možnosti procesní obrany. Konečně k tomu rozšířený senát uvedl, že „*žalobce je též povinen vylicít, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti*“.

29. Ohledně právní argumentace v citovaném rozsudku vyslovil, že se žalobce nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Žalobce musí uvést, jaké aspekty dějů či okolností uvedené v rámci skutkových tvrzení považuje za základ jím tvrzené nezákonnosti. Bezvadným žalobním bodem však nikterak nelze rozumět pouze takové skutkové tvrzení, které žalobce přesně subsumoval pod určitá ustanovení zákona (*iura novit curia*).

30. V návaznosti na svá předchozí rozhodnutí dospěl rozšířený senát v nyní posuzované věci k závěru, že smyslem a účelem toho, aby v žalobě byl uveden (alespoň jeden) žalobní bod, je především vymezení obsah soudního přezkumu, tj. jaké skutkové a právní otázky má soud posuzovat z hlediska žalobcem tvrzené nezákonnosti správního rozhodnutí.

31. Značná variabilita právních vztahů pak vede k základnímu požadavku, aby konkrétní případ žalobního žádání pak soudy poměřily také zásadami právního státu, zejm. volného přístupu k soudu, jehož úkolem je ochrana subjektivních (veřejných) práv. Zásada volného přístupu k soudu není ale neomezená a bezbřehá, protože její ničím neomezené uplatňování může vést k újmě na týchž právech jiných osob či obecného zájmu. Proto je třeba současně zdůraznit, že správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační; od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nahrazovat jeho projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního aktu. Proto také, jak výše uvedeno, musí vymezení žalobního bodu - a setrvání na těchto mezích i v dalších fázích řízení - garantovat zásadu rovnosti účastníků řízení; stanoví tak i žalovanému meze jeho obrany, tedy to, k čemu se má vyjádřit a k čemu má předložit protiargumenty.

32. Jestliže žalobní bod těmto požadavkům vyhovuje, je projednání způsobilý v té míře obecnosti, v níž je formulován, a případně - v mezích této formulace - v průběhu řízení dále doplněn. K tomu je ale třeba dodat, že míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.

Závěry

33. Ve světle výše uvedeného se tedy rozšířený senát přiklonil k definici žalobního bodu provedené druhým senátem, podle něhož je nutno za žalobní bod považovat každé vyjádření žalobce, z něhož byť i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu považuje za nezákonné. Jinými slovy, náležitost žaloby dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je splněna, pokud jsou z tvrzení žalobce seznatelné skutkové děje a okolnosti individuálně odlišitelné od jiných ve vztahu ke konkrétnímu případu žalobce, jež žalobce považoval za relevantní k jím domnělé nezákonnosti správního rozhodnutí; právní důvody nezákonnosti (či nicotnosti) napadeného správního rozhodnutí pak musí být tvrzeny alespoň tak, aby soud při aplikaci obecného pravidla, že soud zná právo, mohl dostatečně vymezit, kterým směrem, tj. ve vztahu k jakým právním předpisům bude směřovat jeho přezkum.

34. Bude-li žaloba podaná v zákonné lhůtě pro podání žaloby obsahovat žalobní bod (body) alespoň ve shora vymezené míře konkrétnosti, vznikne vždy krajskému soudu procesní povinnost postupovat podle § 37 odst. 5 s. ř. s., tj. vyzvat žalobce k odstranění vad žaloby tak, aby mohla být věcně projednána; v popsaném případě vada spočívá v nedostatečné specifikaci žalobního bodu. Odmítnout žalobu, jak to učinil městský soud, lze jen tehdy, když ve lhůtě pro podání žaloby žalobce nepředestřel žádný takový žalobní bod, popřípadě jen natolik nekonkrétní, že žalobu nebylo možno projednat, a žalobce na výzvu soudu tuto vadu ve stanovené lhůtě neodstranil.

35. 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.*“

36. V posuzované věci je ze stěžovatelčiných tvrzení patrné, že napadené správní rozhodnutí považovala za nezákonné proto, že povolením stavby zčásti na svém pozemku byla dotčena na vlastnickém právu. I takto obecně formulovaný žalobní bod naznačuje, že

právní podstatou tvrzené nezákonnosti je porušení stěžovatelčina vlastnického práva, a to ze skutkových individuálně odlišitelných důvodů: povolená stavba parkoviště na pozemku parc. č. 121 v k. ú. Troja ve vlastnictví stěžovatelky.

37. Městský soud vycházel z jiného právního názoru, měl-li za to, že taková formulace (citovaná pod bodem 3. tohoto odůvodnění) nenaplní znaky žalobního bodu ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a žaloba je tak pro nedostatek podmínek řízení nepřipustná. Právní názor městského soudu správný není a odmítnutí žaloby z tohoto důvodu postupem podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je chybné. Proto Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu k důvodné kasační stížnosti zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.) a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Stěžovatelčino tvrzení je třeba ve světle shora popsaných zásad považovat za žalobní bod, jakkoli nekonkrétní; to však samo o sobě nemohlo být důvodem k odmítnutí žaloby, ale k postupu dle § 37 odst. 5 s. ř. s.

38. Pro úplnost je ještě nutno uvést, že nesprávný byl také názor městského soudu, že porušení vlastnického práva vylučuje soudní přezkum ve správním soudnictví, neboť se jedná o institut ryze soukromého práva; vlastnické právo má a mít musí nezanedbatelný veřejnoprávní aspekt, je ostatně zaručeno také v Listině základních práv a svobod a jeho ochrana je garantována celým právním řádem. Není naprosto důvod odkazovat při jeho porušení pouze na soudní řízení podle občanského soudního řádu, právě naopak, také soudy ve správním soudnictví jsou povolány zajišťovat jeho ochranu.

39. Městský soud tedy v dalším řízení vyjde z toho, že žaloba již v původním znění obsahovala žalobní bod, poté dostatečně konkretizovaný v podání zaslaném 28. 2. 2007, a rozhodne ve věci samé. Současně rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 24. srpna 2010

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného
senátu