



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **R. Č.**, zast. Mgr. Miroslavem Dongresem, advokátem se sídlem Dolní náměstí 679/5, Jablonec nad Nisou, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 4. 2019, čj. KULK 26971/2019, KSCR 25/2019, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 11. 7. 2019, čj. 59 A 50/2019 - 26,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce (dále „stěžovatel“) se žalobou domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného. Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci v záhlaví uvedeným usnesením jeho žalobu odmítl dle § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť v řízení nebylo možno pro nedostatek žalobních bodů pokračovat. Proti tomuto usnesení stěžovatel nyní brojí kasační stížností.

[2] Dle krajského soudu žaloba neobsahovala žádné žalobní body, tedy vymezení skutkových a právních důvodů. Pouhé obecné formulace nebylo dle soudu za žalobní body možné považovat. Sám stěžovatel v žalobě uvedl, že ji doplní později.

[3] Posledním dnem lhůty k podání žaloby bylo pondělí 17. 6. 2019. Žaloba byla soudem doručena v pátek 14. 6. 2019 v 15:33 hod. Krajský soud v napadeném usnesení uvedl, že nebylo již v silách soudu doručit stěžovateli výzvu k odstranění vad žaloby, proto bylo i bezpředmětné tuto výzvu činit.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[4] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl podjatost soudce Mgr. Romana Buchala, předsedy senátu. Mgr. Buchal měl být dle stěžovatele z rozhodování vyloučen, neboť v řízení sp. zn. 37 Ecm 1/2010, ve které vystupoval stěžovatel v pozici účastníka řízení, byla namítána jeho podjatost. Přestože Vrchní soud v Praze konstatoval, že podjatý není, tato skutečnost vytvořila osobní poměr soudce ke stěžovateli. Ze skutečnosti, že Mgr. Buchal rozhodoval zcela formálně, rovněž vyplývá jeho podjatost. Podjatost předsedy senátu plyne i z jiné věci, ve které nadřízený soud konstatoval, že soudcem Mgr. Buchalem byla způsobena chyba, která poškodila stěžovatele.

[5] Mgr. Buchal je soudcem pro obchodní záležitosti. Napadené rozhodnutí je tak zmatečné a je v rozporu se zásadou zákonného soudce.

[6] Dle stěžovatele byly v žalobě vymezeny žalobní body, byly v ní uvedeny veškeré důvody, obecné náležitosti, čeho se týká, kdo podání činí, proti čemu směřuje, co navrhuje, byla podepsána a datována. To postačovala k tomu, aby byla žaloba projednána. Nebyla tak na místě výzva dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Stěžovatel neměl zájem nijak rozšiřovat to, co bylo v žalobě uvedeno. Z žalobních důvodů lze dovodit, že stěžovatel sporoval nezákonnost podkladů Národního památkového ústavu.

[7] Stěžovatel nesouhlasí s názorem soudu, že nebylo v jeho silách doručit výzvu k doplnění před uplynutím lhůty, jelikož žaloba byla podána včas, a proto další úkony soudu byly možné konat i mimo lhůtu. Soud tak rezignoval na své povinnosti a přenesl negativní dopady na stěžovatele.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti rekapituloval průběh řízení vedeného před správními orgány.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Dle § 8 odst. 1 s. ř. s. *soudci jsou vyloučeni z projednávání a rozhodnutí věci, jestliže se zřetelem na jejich poměr k věci, k účastníkům nebo k jejich zástupcům je dán důvod pochybovat o jejich nepodjatosti. Vyloučení jsou též soudci, kteří se podíleli na projednávání nebo rozhodování věci u správního orgánu nebo v předchozím soudním řízení. Důvodem k vyloučení soudce nejsou okolnosti, které spočívají v postupu soudce v řízení o projednávané věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech.*

pokračování

[10] Stěžovatel dovozuje podjatost Mgr. Buchala ze tří skutečností. Dle Nejvyššího správního soudu však žádná nezpůsobuje jeho podjatost. Stěžovatel se domnívá, že Mgr. Buchal je podjatý, jelikož již jednou namítal jeho podjatost. Nadřízený soud však podjatost neshledal a dle kasačního soudu ani sama skutečnost, že stěžovatel námitku podjatosti vznesl, nezakládá důvod pochybovat o nestranném vztahu soudce ke stěžovateli. Opačný závěr by byl absurdní, neboť by důsledkem bylo, že pokud by v jakémkoliv řízení účastník vznesl nedůvodnou námitku podjatosti proti soudci, tento soudce by byl vyloučen z rozhodování jakýchkoliv jiných věcí. Velmi snadno by tak šlo obejít pravidlo zákonného soudce. Navíc o dané námitce bylo rozhodnuto před téměř 6 lety před vydáním napadeného usnesení krajského soudu. Stěžovatel dále namítá, že podjatost Mgr. Buchala plyne i z toho, že rozhodoval zcela formálně a z toho, že v minulosti Mgr. Buchal svým rozhodnutím poškodil stěžovatele. Jinými slovy stěžovatel spatřuje důvod pochybovat o nepodjatosti Mgr. Buchala v tom, jakým způsobem soudce rozhodoval v projednávané věci a v jiné věci stěžovatele. Dle poslední věty citovaného § 8 odst. 1 s. ř. s. však postup soudce nebo způsob rozhodování soudce není důvodem k jeho vyloučení. Není proto důvod pochybovat o nepodjatosti soudce Mgr. Buchala. Námitky stěžovatele nejsou důvodné.

[11] Stěžovatel namítal, že soudce Mgr. Buchal je soudcem pro obchodní záležitosti. Nejvyšší správní soud nahlédnutím do veřejně přístupného rozvrhu práce krajského soudu pro rok 2019 zjistil, že Mgr. Buchal byl zařazen do senátu 59 A jako zástupce předsedkyně senátu. Jakožto obor a vymezení působnosti tohoto senátu bylo stanoveno „*Rozhodování ve věcech dle § 4/1 z. č. 150/2002 Sb., ve kterých vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany, správní orgán nebo jeho územní pracoviště se sídlem v Libereckém kraji (vyjma okresu Semily), s výjimkou věcí, které rozhoduje specializovaný samosoudce dle § 31/2 zák.č. 150/2002 Sb., nebo dle zvláštních předpisů, a s výjimkou věcí napadajících do soudního oddělení 64 (A, Ad, Af)*“. Dle tohoto určení tak Mgr. Buchal byl zákonným soudcem ve věci správní žaloby stěžovatele. Skutečnost, že Mgr. Buchal byl místopředsdou pro obchodní záležitosti neznamená, že nemohl být rozvrhem práce určen i jako soudce rozhodující o žalobách spadajících do správního práva. Ani tato námitka tak není důvodná.

[12] Stěžovatel dále namítal, že tvrzení uvedená v žalobě byla dostatečná a nebylo třeba je dále doplňovat. Konkrétně stěžovatel sporoval nezákonnost podkladů Národního památkového ústavu.

[13] Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *žaloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Podle odst. 2 téhož ustanovení k žalobě žalobce připojí jeden opis napadeného rozhodnutí. 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.*

[14] Řízení před správními soudy je vystaveno na zásadě dispoziční a koncentrační. První reprezentuje východisko, že předmět řízení je v rukou žalobce a soud může věc zpravidla přezkoumat pouze v mezích žalobních bodů. Druhá je projevem principu, že žalobce může své žalobní body uplatňovat pouze v zákonem stanovené lhůtě a k později

uplatněným námitkám nelze již zásadně přihlížet. Předpokladem pro věcné posouzení žaloby je proto existence alespoň jednoho žalobního bodu (srov. Potěšil, L., Šimíček, V. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014. s. 629), který navíc může žalobce formulovat pouze v zákonné lhůtě pro podání žaloby (k tomu viz dále).

[15] K formulaci žalobních bodů se Nejvyšší správní soud vyjadřoval již několikrát. Žaloba musí obsahovat skutkové a právní důvody, pro které žalobce považuje rozhodnutí správního orgánu za nezákonné. Rozšířený senát v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Asz 92/2005 - 58, č. 835/2006 Sb. NSS, uvedl následující: *„Líčení skutkových okolností nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých ‚obvyklých‘ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. Konkretizace faktů dostatečně substancovanými žalobními body je důležitá nejen z hlediska soudu, tj. pro stanovení programu sporu a vytýčení mezí, v nichž se soud může v souladu s dispoziční zásadou pohybovat, ale má význam i pro žalovaného. Stěžejní procesní zásadou je rovnost účastníků před soudem vyjadřovaná někdy jako rovnost zbraní. Každá procesní strana by měla mít přiměřenou možnost uplatnit své argumenty za podmínek, které ji citelně neznevýhodňují v porovnání s protistranou. Provedením této zásady je potom též požadavek náležité substanciace přednesů stran: jediné tím, že strana svůj přednes dostatečně konkretizuje, umožní druhé straně k tomuto přednesu učinit vyjádření. Pokud je tvrzení jedné procesní strany jen povšechné a nekonkrétní, neví druhá strana, k čemu se má vlastně vyjádřit; tím se přirozeně snižuje i její možnost náležité procesní obrany. Žalobce je též povinen vylíčit, 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. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti“. Později rozšířený senát ve svém rozsudku ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008 - 78, č. 2162/2011 Sb. NSS, uvedl, že za žalobní bod je nutné považovat „každé vyjádření žalobce, z něhož byt' 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“.*

[16] Stěžovatel v žalobě v části nazvané „Žalobní důvody“ uvedl následující: *„Důvodem žaloby jsou nezákonnosti v postupu správního orgánu I. a II. stupně v průběhu řízení, při kterých došlo k poškození účastníka řízení na právu spravedlivého procesu, k finančnímu poškození zástupce účastníka řízení; dalším důvodem je nezákonnost podkladu NPÚ,*

pokračování

územního pracoviště v Liberci, pro vydání závazného stanoviska správním orgánem I. stupně.“ V části „Odůvodnění žaloby – žalobní body (§ 71/1d s.ř.s.)“ stěžovatel uvedl toliko, že odůvodnění žaloby bude doručeno soudu po sdělení spisové značky v určené lhůtě soudem a návrh na náhradu nákladů řízení bude doručen soudu s odůvodněním žaloby. Stěžovatel dále navrhl výslech úřední osoby Národního památkového ústavu v otázce „jejich protiprávního a škodlivého jednání zdokumentovaného v úředních listinách“.

[17] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že tvrzení uvedená v žalobě nejsou dostatečně konkrétní a odůvodněná, aby je bylo možné považovat za řádné žalobní body, jejichž odůvodnění není nutno již doplňovat. Jak plyne z výše citovaných rozsudků rozšířeného senátu, žalobce v žalobě musí ve spojitosti se skutkovým dějem namítat důvody, ze kterých bude dostatečně vymežitelné, kterým směrem má směřovat přezkum tvrzené nezákonnosti. Nelze se spokojit pouze s obecnými odkazy bez souvislostí se skutkovými výtkami a bez alespoň rámcového vymezení právních vad. Stěžovatel v žalobě tvrdil pouze to, že nezákonnost se má bez bližšího upřesnění týkat podkladu Národního památkového ústavu a že protiprávní a škodlivé jednání je zdokumentováno v úředních listinách. Z takového tvrzení nelze seznat ani skutkový děj, ani konkrétní důvody spatřované nezákonnosti. Stěžovatel se omezil pouze na velice obecné tvrzení, které nebylo možné nijak dále přezkoumat. Námitka stěžovatele tak není důvodná.

[18] Posledně stěžovatel namítal, že žalobu podal včas, proto další úkony soudu bylo možné činit již i mimo lhůtu k podání žaloby.

[19] Tato námitka rovněž není důvodná. Jak plyne z § 71 odst. 2 s. ř. s., rozšířit žalobu o žalobní body je možné pouze ve lhůtě pro podání žaloby. Toto ustanovení dopadá právě i na doplňování důvodů žaloby v případě, že nebyl vznesen ani jeden projednatelný žalobní bod. Tento názor je v judikatuře správních soudů i v odborné literatuře zcela konzistentní. Lze odkázat např. na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 3. 2018, čj. 3 Azs 66/2017 - 31, č. 3733/2018 Sb. NSS, kde uvedl, že „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. 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.“ Názor stěžovatele, že vzhledem k tomu, že podal žalobu včas, mohl doplnit důvody i mimo lhůtu, není správný.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil, proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[21] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto dle uvedených ustanovení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec jeho úřední povinnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 2. prosince 2021

Petr Mikeš
předseda senátu