



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Mgr. J. H.**, zast. Mgr. Janem Švarcem, advokátem se sídlem Vodičkova 695/24, Praha 1, proti žalované: **Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky**, se sídlem Sněmovní 176/4, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2021, č. j. 8 A 66/2021 – 8,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal určení, že zásah žalované spočívající v tom, že mu odepřela účast na schůzi Výboru pro sociální politiku Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané dne 8. 4. 2021, byl nezákonný.

[2] Jelikož žaloba dle názoru městského soudu neobsahovala vyličení právně významných skutečností, vyzval usnesením ze dne 2. 8. 2021, č. j. 8 A 66/2021 - 6, žalobce, aby ve lhůtě 15 dnů od jeho doručení vyličil právně významné skutečnosti tak, aby bylo zřejmé, jakým způsobem žalovaná zasáhla do jeho veřejných subjektivních práv; žalobce byl poučen, že pokud výzvě soudu v poskytnuté lhůtě nevyhoví a v řízení pro tento

nedostatek nebude možno pokračovat, soud žalobu odmítne. Žalobce na výzvu soudu ve stanovené lhůtě nikterak nereagoval.

[3] Městský soud proto usnesením ze dne 31. 8. 2021, č. j. 8 A 66/2021 – 8 (dále jen „napadené usnesení“), podanou žalobu odmítl. Konstatoval, že aby soud mohl posoudit splnění podmínek § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v rozhodném znění (dále jen „s. ř. s.“), a případně o žalobě rozhodnout, musí žalobce již v podané žalobě vylicit skutečnosti, z nichž je patrné, v čem konkrétně (v jakém jednání či postupu žalované) spatřuje nezákonný zásah. Z petitu žaloby se pouze podává, že žalobci byla odepřena účast na schůzi Výboru pro sociální politiku žalované. Městský soud naznal, že žaloba postrádá dostatečně konkrétní žalobní tvrzení; jelikož žalobce k jeho výzvě tuto vadu neodstranil a pro tento nedostatek v řízení nebylo možné pokračovat, podanou žalobu odmítl.

[4] Proti usnesení městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které navrhl napadené usnesení zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení. Namítá, že žalobní tvrzení uvedené v petitu žaloby, v němž sdělil, že mu žalovaná odepřela účast na schůzi Výboru pro sociální politiku Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané dne 8. 4. 2021, je zcela dostačující. Rozhodující skutečností (§ 84 odst. 3 písm. b) s. ř. s.] je toto odepření účasti na schůzi daného výboru; to je zároveň označením zásahu, proti němuž se domáhá ochrany (§ 84 odst. 3 písm. a) s. ř. s.]. Stěžovatel proto neměl, co by k tomu (v žalobě) více dodal. Pro úspěch ve sporu podle něj postačuje tvrdit a prokázat, že žalovaná mu účast na této schůzi odepřela; nebyl přitom povinen uvádět, že schůze je veřejná, jelikož jde o právní otázku, která vyplývá z § 37 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Stěžovatel je přesvědčen, že unesl své břemeno tvrzení; odmítnout přitom lze toliko jen podání, které neobsahuje žádné označení zásahu nebo žádné vylicení rozhodujících skutečností.

[5] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že žaloba byla odmítnuta v souladu se zákonem; stěžovatel nedostal povinnosti vylicit právně významné skutečnosti ani nepředestřel, jakým způsobem bylo zasaženo do jeho veřejných subjektivních práv. Nijak se přitom nevyjádřil k tomu, že žalobu na výzvu soudu nedoplnil. Žalovaná poukazuje na to, že správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a od stěžovatele, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se oprávněně žádá procesní odpovědnost; soud přitom nesmí za podatele dotvářet obsah jeho podání. Pokud ze žaloby nevyplývalo, že se tvrzený zásah správního orgánu negativně projevil v právní sféře stěžovatele, a ten žádné tvrzení o zkrácení na svých právech k výzvě soudu nedoplnil, jakož ani netvrdil, že údajný zásah správního orgánu byl v rozporu s hmotným a procesním právem upravujícím činnost správního orgánu, postupoval městský soud správně. Závěrem žalovaná dodává, že mezi jednáním nebo opomenutím správního orgánu a zásahem do právní sféry jednotlivce musí existovat vztah příčinné souvislosti (příčitatelnosti), který je součástí tzv. objektivní stránky protiprávního jednání, a stěžovatele tížilo tento kauzální nexus prokázat.

[6] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná,

pokračování

stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[7] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatel uplatnil kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[8] Stěžovatel správně podřadil důvod podání kasační stížnosti pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., neboť jestliže napadá usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby, pak přichází v úvahu pouze tvrzení nezákonnosti tohoto rozhodnutí; z povahy věci totiž nelze namítat žádné jiné důvody (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2007, sp. zn. III. ÚS93/06, či rozsudek NSS ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65). Jakékoliv kasační námitky směřující do merita samotné věci nejsou přípustné, neboť se městský soud předmětem podané žaloby věcně vůbec nezabýval.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Podle § 82 s. ř. s. *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.* Judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017 - 46, č. 3631/2017 Sb. NSS) dovodila, že ochranu podle § 82 s. ř. s. lze poskytnout pouze tehdy, pokud jsou kumulativně splněny všechny podmínky stanovené v citovaném ustanovení. Žalobce tedy musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byt jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (srov. např. rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65).

[11] Dle § 84 odst. 3 s. ř. s. *žaloba mimo obecných náležitostí podání musí obsahovat a) označení zásahu, proti němuž se žalobce ochrany domáhá, b) vylíčení rozhodujících skutečností, c) označení důkazů, jichž se žalobce dovolává, d) návrh výroku rozsudku.*

[12] Obecné (§ 37 odst. 3 s. ř. s.) a zejména zvláštní náležitosti (§ 84 odst. 3 s. ř. s.) zásahové žaloby jsou klíčové pro její posouzení. Soud si musí udělat jasno v tom, zda jednání, jež je žalobcem označováno za nezákonný zásah, se vskutku událo, a jaké jsou relevantní okolnosti, za nichž se tak stalo, tedy jakou má napadený akt povahu a čeho se týká. Soud si musí v první řadě ozřejmit, jaké jednání veřejné správy žalobce označuje za nezákonný zásah. Musí žalobce, případně i postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. „přimět“ k natolik jednoznačnému a konkrétnímu (zejména skutkovému) popisu uvedeného jednání, aby bylo možno v dalším kroku zkoumat, zda, kdy a za jakých okolností se takto specifikované jednání vskutku odehrálo, případně zda, kdy a za jakých okolností se udály další skutečnosti rozhodné pro posouzení žaloby (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS

ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, body [60] a [61]; KÜHN, Zdeněk, a kol. *Soudní řád správní – Komentář*. Wolters Kluwer, Praha, 2019).

[13] Např. v rozsudku ze dne 7. 12. 2020, č. j. 3 As 126/2018 - 141, NSS vytknul stěžovateli, že neuvedl „žádné skutečnosti, z nichž by bylo možno dovodit, že autorem zásahu byl skutečně žalovaný, ani žádné další okolnosti případu, z nichž by si soud mohl učinit úsudek, zda by popisovaný děj mohl být nezákonným zásahem.“ V rozsudku ze dne 28. 3. 2019, č. j. 3 Ads 57/2018 - 20, uvedl, že „řízení o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu je ovládáno dispoziční zásadou. V souladu s § 84 odst. 3 s. ř. s. je tedy na žalobci, aby konkrétně vymezil zásah [písm. a)], vylicil konkrétní a rozhodující skutečnosti, z nichž dovozuje nezákonnost tohoto zásahu [písm. b)], označil k tomu příslušné důkazy [písm. c)] a uvedl, čeho se domáhá [písm. d)]. Jak již bylo výše uvedeno, stěžovatel ani v této souvislosti krajskému soudu neposkytl žádné bližší informace; naopak žádal soud, aby tyto informace vyhledal za něj.“

[14] Stěžovatel v projednávané věci v žalobě ze dne 8. 6. 2021 toliko konstatoval, že „se domáhá vyslovení nezákonnosti zásahu žalovaného. Žalobce navrhuje, aby soud vydal tento rozsudek: Určuje se, že zásah žalovaného spočívající v tom, že žalovaný odepřel účast žalobce na schůzi Výboru pro sociální politiku žalovaného konané dne 8. 4. 2021, je nezákonný.“ Dále výslovně uvedl, že „odůvodnění žaloby žalobce doplní samostatným podáním.“

[15] Městský soud naznal, že takto formulovaná žaloba neobsahuje vylicení právně významných skutečností, z nichž by bylo zřejmé, jakým (konkrétním) způsobem žalovaná zasáhla do stěžovatelových veřejných subjektivních práv; vyzval jej proto usnesením ze dne 2. 8. 2021, č. j. 8 A 66/2021 - 6, k doplnění této skutečnosti. Nejvyšší správní soud se s takovým postupem městského soudu ztotožňuje a považuje jej za důvodný. Toliko z petitu žaloby sice plyne, že stěžovateli byla (údajně) odepřena účast na schůzi Výboru pro sociální politiku Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané dne 8. 4. 2021; to však není pro meritorní projednání žaloby dostatečné. Z podání stěžovatele totiž jednak není zřejmé, za jakých konkrétních skutkových okolností k tomuto tvrzenému odepření účasti došlo; nelze proto posoudit, zda se vůbec jedná o zásah, natož nezákonný. Především však stěžovatel vůbec neargumentuje, jak a proč tím měla být dotčena jeho veřejná subjektivní práva; takové tvrzení je však nezbytné (srov. rozsudky NSS ze dne 23. 5. 2018, č. j. 6 Afs 8/2018 - 37, či ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 9). Nejvyšší správní soud nadto zdůrazňuje, že stěžovatel si zcela zjevně byl vědom toho, že svou žalobu neprecizoval dostatečným způsobem, neboť sám avizoval, že ji samostatným podáním dodatečně odůvodní; kasační argumentací se proto zřejmě snaží odvrátit důsledky zmeškání lhůty k odstranění vad žaloby.

[16] Jestliže tedy stěžovatel ve stanovené lhůtě nesplnil soudem mu (důvodně) uloženou povinnost, městský soud nepochybil, pokud v takovém případě žalobu podle § 37 odst. 5 s. ř. s. odmítl; o tomto následku přitom byl stěžovatel řádně poučen (srov. usnesení ze dne 2. 8. 2021, č. j. 8 A 66/2021 - 6).

[17] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že stěžovatelem uplatněná kasační námitka není důvodná; taktéž neshledal vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl jako nedůvodnou

pokračování

podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v tomto kasačním řízení úspěch; soud proto vyslovil, že nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalované nevznikly náklady přesahující její běžnou úřední činnost; tuto skutečnost rozhodně nenaplnňuje zaslání (stručného) přípisu ze dne 4. 10. 2021 ani (jednostránkového) vyjádření ke kasační stížnosti. Soud proto žalované nepřiznal náhradu nákladů řízení, ačkoliv ji výslovně požadovala.

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

V Brně dne 15. prosince 2021

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu