

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobce: **Z. N.**, zast. JUDr. Jiřím Kašparem, advokátem se sídlem Palackého nám. 62, Polička, proti žalovanému: **Krajský úřad kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 4. 8. 2010, č. j. 31 Ca 167/2009 - 38,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 4. 9. 2009, č. j. KUJI 66835/2009, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Nové Město na Moravě ze dne 27. 4. 2009, č. j. MUNMNM/13629/2008,2009, jímž tento vodoprávní úřad povolil panu M. V. nakládání s povrchovými vodami k využití jejich energetického potenciálu na malé vodní elektrárně v k.ú. Borovnice u Jimramova na významném vodním toku – řece Svratce, říční km 139,489.

Dne 9. 11. 2009 obdržel Krajský soud v Brně faxové podání obsahující žalobu proti zmíněnému rozhodnutí žalovaného; písemné podání shodného obsahu doručil žalobce krajskému soudu dne 11. 11. 2009.

V žalobě vedle označení zmiňovaných rozhodnutí žalovaného a vodoprávního úřadu prvního stupně žalobce pouze uvedl, že „*trvá na tom, že povolení nakládání s povrchovými vodami správním orgánem I. stupně je neoprávněné*“, a navrhl zrušení rozhodnutí žalovaného i správního orgánu prvního stupně s tím, že podrobné odůvodnění žaloby doplní nejpozději do 30. 11. 2009.

Krajský soud usnesením ze dne 4. 8. 2010, č. j. 31 Ca 167/2009 - 38, žalobu odmítl.

V odůvodnění usnesení krajský soud nejprve konstatoval, že žalobce v žalobě neuvedl mj. žádné žalobní body ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť žaloba neobsahuje žádné důvody, proč má žalobce napadené rozhodnutí za nezákonné. Žalobce avizoval, že žalobu doplní ve zmiňované lhůtě, nicméně žádné další podání ve věci již neučinil. Krajský soud s odkazem na příslušnou prejudikaturu Nejvyššího správního soudu uzavřel, že žaloba postrádá náležitosti uvedené v § 71 odst. 1 s. ř. s. a nejsou tak ve věci dány podmínky řízení. Přitom se již jedná o nedostatek podmínky řízení, který je neodstranitelný, neboť již uplynula zákonná lhůta pro možné doplnění žaloby o žalobní body (§ 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s. ve spojení s § 72 odst. 1 s. ř. s.). Vyzývat žalobce k odstranění vad žaloby by tudíž bylo v daném případě zcela nadbytečné. Krajský soud tedy žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

Proti tomuto usnesení krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) původně blanketní kasační stížnost, kterou posléze na výzvu krajského soudu doplnil o následující stížní body:

Stěžovatel krajskému soudu vytýká, že se ve svém rozhodnutí nezabýval námitkami, které stěžovatel vznesl v průběhu správního řízení a kvůli kterým v žalobě navrhl zrušit rozhodnutí žalovaného a správního orgánu prvního stupně. Stěžovatel opakuje, že trvá na tom, že povolení nakládání s povrchovými vodami správním orgánem prvního stupně bylo vydáno neoprávněně.

Stěžovatel přitom ve vztahu ke správním rozhodnutím namítá, že provoz předmětné malé vodní elektrárny působí škody na okolních pozemcích, které jsou podmáčené a nelze je řádně obhospodařovat. Nemalé škody jsou způsobeny rovněž na cestě, která je ve vlastnictví obce Borovnice. Tyto škody správní orgány podle stěžovatele bagatelizují, přitom podmáčení pozemků zřetelně vyplývá z fotodokumentace založené ve správním spisu. Stěžovatel, ač je vlastníkem pozemků parc. č. 863, 865, 870/1 v k.ú. Borovnice u Jimramova, se musel k účastenství v řízení „probojovat“, někteří vlastníci dotčených pozemků nejsou účastníky dosud. Žadatel o povolení nakládání s povrchovými vodami nepředložil podle tvrzení stěžovatele podklady vyžadované znaleckým posudkem, správní orgány nepřihlédly ani k čestným prohlášením konkrétních osob, podle nichž nebyly přilehlé pozemky ani obecní cesta před zvýšením jezu v roce 1986 podmáčené; nevypořádaly se ani s připomínkami k provedenému znaleckému posudku a nevyžádaly si revizní posudek.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že kasační stížnost ani její doplnění neobsahují podle jeho názoru žádný z přípustných důvodů kasační stížnosti, jak jsou vymezeny v § 103 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel ve své kasační stížnosti vznáší námitky

proti rozhodnutí správních orgánů, které však mohl a měl uplatnit ve své žalobě proti těmto rozhodnutím, což ovšem neučinil, a právě z tohoto důvodu byla jeho žaloba napadeným usnesením krajského soudu odmítnuta. Žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 104 odst. 4 s. ř. s. jako nepřípustnou odmítl.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Pokud jde o přípustnost jednotlivých kasačních námitek, Nejvyšší správní soud v prvé řadě připomíná, že jeho úkolem v řízení o kasační stížnosti obecně není přímo přezkoumávat samotné žalobou napadené správní rozhodnutí, nýbrž prověřovat, zda soud při takovém přezkumu postupoval a uvažoval správně. Rozsah přezkumu rozhodnutí soudu je tak vymezen povahou a obsahem přezkoumávaného rozhodnutí. Jestliže tedy krajský soud žalobu odmítl a věc samu neposuzoval, přicházejí z povahy věci do úvahy pouze důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.; tedy Nejvyšší správní soud může pouze přezkoumat, zda krajský soud správně posoudil podmínky pro odmítnutí žaloby, nemůže se však již zabývat námitkami týkajícími se merita, tedy toho, zda správní rozhodnutí je zákonné či nikoli (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, č. j. 3 As 44/2008 - 80, dostupný na www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud se tedy nemohl v dané věci zabývat výše uvedenými stížními námitkami, které brojí přímo proti žalobou napadeným rozhodnutím správních orgánů obou stupňů, neboť krajský soud žalobu věcně neposuzoval, ale naopak ji odmítl právě pro nedostatek žalobních bodů. Je třeba souhlasit s žalovaným, že stěžovatel měl a mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s.) tyto námitky uplatnit v žalobě, případně ve lhůtě pro podání žaloby, kdy je ještě možné v souladu s § 71 odst. 2 větou třetí s. ř. s. žalobu doplňovat o žalobní body; to však neučinil.

Přesto Nejvyšší správní soud posoudil jako přípustnou stížní námitku, podle níž se měl krajský soud zabývat výhradami stěžovatele vůči žalobou napadeným rozhodnutím, které stěžovatel uplatnil v průběhu správního řízení. Stěžovatel má tedy za to, že krajský soud neměl žalobu odmítnout, byť neobsahovala žádné žalobní body, ale namísto toho měl krajský soud za tyto žalobní body považovat námitky, které stěžovatel uplatnil ve správním řízení. Tento stížní bod lze podřadit důvodům kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Tuto kasační námitku tedy shledal Nejvyšší správní soud přípustnou, nikoliv však důvodnou.

Otázkou formulace žalobních bodů a dále otázkou, jak má krajský soud postupovat v případě, že obdrží žalobu, která neobsahuje žádný žalobní bod, se Nejvyšší správní soud již mnohokrát zabýval.

Obecně lze konstatovat, že soudní řád správní stanoví pro každé podání účastníka vůči soudu určité náležitosti, jež toto podání musí splňovat. Pokud je nesplňuje, definuje zákon postup soudu při doplňování náležitostí podání a odstraňování jeho vad. Rovněž definuje další postup soudu a právní následky toho, není-li podání doplněno a vady odstraněny (§ 37 s. ř. s.).

Náležitosti žaloby v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) vyplývají v první řadě z § 37 s. ř. s. (zejm. z jeho třetího odstavce), kde jsou stanoveny obecné náležitosti každého podání adresovaného soudu, které se vztahují na všechna řízení podle soudního řádu správního, pokud z jeho ustanovení o jednotlivých typech řízení neplyne (ať již přímo nebo z povahy věci), že podání některé z náležitostí podle § 37 s. ř. s. v rámci daného konkrétního typu řízení nemusí splňovat. Podle § 37 odst. 3 věty první s. ř. s. „*musí být z každého podání zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno*“. Další náležitosti podání však jsou pro žalobu proti rozhodnutí správního orgánu stanoveny v § 71 s. ř. s., podle něhož „*musí žaloba kromě obecných náležitostí podání obsahovat a) označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci, b) označení osob na řízení zúčastněných, jsou-li žalobci známy, c) označení výroků rozhodnutí, které žalobce napadá, d) žalobní body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, e) jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést, f) návrh výroku rozsudku*“ (odstavec 1). Podle § 71 odst. 2 věty druhé a třetí 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*“. V souladu s § 72 odst. 1 s. ř. s. lze „*žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Lhůta je zachována, byla-li žaloba ve lhůtě podána u správního orgánu, proti jehož rozhodnutí směřuje*“.

V předmětné věci krajský soud shledal, že podání stěžovatele nesplňovalo zejména náležitosti žaloby, jak je stanoví § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení žaloba kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak žalobci ukládá povinnost uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení, doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 4 Azs 149/2004 - 52, publikovaný pod č. 488/2005 Sb. NSS, ze starší judikatury srov. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 1. 1993, č. j. 6 A 85/92 - 5, uveřejněné pod č. 19/1994 Správního práva; na tyto judikáty odkazoval v posuzované věci rovněž krajský soud).

K požadavku na řádnou formulaci žalobních bodů lze dále odkázat na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, publikovaný pod č. 835/2006 Sb. NSS: „*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."

Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že v „*důsledku přísné dispoziční zásady v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. (...) Přitom zákon stanoví, že žaloba musí vždy obsahovat alespoň jeden žalobní bod (viz 2. věta ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s.). Pokud žádný žalobní bod neobsahuje, může být tento nedostatek podmínek řízení odstraněn, a to ve lhůtě pro podání žaloby, jak vyplývá z citovaného ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. Není však dána zákonná povinnost soudu v těchto případech vždy vyzývat žalobce k odstranění těchto vad ve smyslu ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť – takto široce pojímaná - povinnost soudu by zjevně odporovala zmíněné zásadě dispoziční a rovněž zásadě koncentrace řízení, v souladu s nimiž je tento typ řízení koncipován*" (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 - 40, publikovaný pod č. 113/2004 Sb. NSS, nebo obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2004, č. j. 4 Azs 3/2004 - 48, dostupný na www.nssoud.cz). Ústavní souladnost tohoto přístupu byla potvrzena v usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 1. 2004, sp. zn. IV. ÚS 613/03, jímž byla odmítnuta ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 - 40, pro nepřípustnost z důvodu nevyčerpání všech právních prostředků k ochraně práva. Toto nevyčerpání shledal Ústavní soud v „*nedbání o ochranu vlastních práv*" stěžovatele, jenž proti rozhodnutí správního orgánu brojil pouze podáním neobsahujícím žalobní body obdobně jako v případě nyní posuzovaném.

Otázkou formulace žalobních bodů se zabýval nejnověji rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, publikovaném pod č. 2162/2011 Sb. NSS. V tomto rozhodnutí se rozšířený senát přiklonil k výkladu, 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*". Povinnost vyzvat žalobce k doplnění žalobních bodů podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vznikne podle rozšířeného senátu krajskému soudu tehdy, bude-li žaloba podaná v zákonné lhůtě obsahovat žalobní bod alespoň v takto vymezené míře konkrétnosti. Rozšířený senát rovněž zdůraznil, 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.*". Jinými slovy, pokud žalobce neformuluje ani v nejhrubších rysech, s čím v rozhodnutí nesouhlasí, ve lhůtě pro podání žaloby, nevzniká krajskému soudu povinnost vyzývat žalobce k odstranění vady žaloby podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Závěr, že správní žaloba musí obsahovat žalobní bod ve lhůtě pro podání žaloby, potvrdil také Ústavní soud v nálezu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09 (9/2010 Sb.), v němž uvedl mimo jiné, že „*žaloba 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".

Vzhledem k uvedenému posoudil Nejvyšší správní soud žalobu stěžovatele shodně s krajským soudem jako blanketní. Stěžovatel v žalobě pouze obecně konstatuje, že *„povolení nakládání s povrchovými vodami správním orgánem I. stupně je neoprávněné*". Takové obecné tvrzení o nezákonnosti správního rozhodnutí prvního stupně zcela jistě neodpovídá nárokům, které na formulaci žalobních bodů ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. klade citovaná judikatura, když z něho nejsou ani v hrubých rysech zřejmé skutkové děje a okolnosti, jež by se vztahovaly konkrétně k případu stěžovatele a které by stěžovatel považoval za relevantní k jím tvrzené nezákonnosti správního rozhodnutí. Správní soudnictví je přitom ovládáno dispoziční a koncentrační zásadou. Žalobní body stanoví meze přezkumu napadeného správního rozhodnutí (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Správní soud není povinen ani oprávněn za žalobce konkrétní důvody nezákonnosti správního rozhodnutí dovozovat, tedy z vlastní iniciativy nahrazovat projev vůle žalobce a sám vyhledávat vady napadeného správního aktu (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 3. 1999, sp. zn. I. ÚS 164/97, a ze dne 19. 11. 1999, sp. zn. IV. ÚS 432/98). Z toho nutně plyne, že správní soud není oprávněn domýšlet si, jak se stěžovatel domáhá v kasační stížnosti, absentující žalobní body, které žalobce neuvedl v žalobě ani v jejím případném včasném doplnění, ani z toho, co žalobce uváděl či namítal ve správním řízení. Podle ustálené judikatury nelze za žalobní bod považovat odkaz žalobce na odvolací či jiné námitky uplatněné ve správním řízení, žalobce je povinen žalobní body vždy konkrétně formulovat v žalobě, navíc v předmětné žalobě ani takový jednoduchý odkaz na odvolání či jiná předchozí podání stěžovatele uveden není.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal uplatněnou námitku stěžovatele důvodnou, zároveň neshledal ani vady, k nimž by musel nad rámec stížních bodů přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy právo na náhradu nákladů řízení, ze spisu však nevyplývá, že by mu takové náklady v řízení o kasační stížnosti vznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 30. listopadu 2011

JUDr. Ludmila Valentová

předsedkyně senátu