ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **„HABEAS CORPUS“**, spolek, se sídlem Ocelkova 643/20, Praha 9, zastoupeného JUDr. Petrem Folprechtem, advokátem se sídlem Nádražní 344/23, Praha 5, proti žalované: **vláda České republiky**, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 4, Praha 1, proti usnesení vlády České republiky ze dne 19. 10. 2015, č. 827, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 3. 2016, čj. 10 A 203/2015-29,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalované **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Usnesením ze dne 18. 3. 2016, čj. 10 A 203/2015-29, (dále také jen „napadené usnesení“) Městský soud v Praze podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl žalobu, kterou se stěžovatel domáhal zrušení usnesení vlády České republiky (dále jen „vláda“) ze dne 19. 10. 2015, č. 827, jímž byl řešen další postup územně ekologických limitů těžby hnědého uhlí v severních Čechách (dále také jen „usnesení vlády č. 827“). Dospěl totiž k závěru, že usnesení vlády č. 827 není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a proto je ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučeno.

II.

[2] Proti usnesení městského soudu se žalobce (dále jen „stěžovatel“) bránil kasační stížností, z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. poukazoval na jeho nezákonnost, a proto je navrhl zrušit.

[3] Stěžovatel měl za to, že městský soud otázku přípustnosti žaloby posoudil nesprávně. Opomněl vzít v úvahu v žalobě namítanou a důkazy prokazovanou diskriminaci stěžovatele, jeho spolupracovníků a dalších osob v řízení, které vedlo k vydání usnesení vlády č. 827, a nevzal v potaz ani vysoký korupční potenciál tohoto usnesení. Tím došlo k porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 14 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen „MPOPP“). Podle stěžovatele je napadené usnesení městského soudu „*vnitřně rozporné, zmatečné a nepřezkoumatelné, jeho odůvodnění je zcela nepřesvědčivé a nerespektující normy vyšší právní síly a základní zásady a principy fungování demokratické společnosti.*“ Stěžovatel poukazoval i na skutečnost, že městský soud rozhodl o nepřípustnosti žaloby, aniž provedl důkazy navržené v žalobě k prokázání její důvodnosti a včasnosti. I to podle stěžovatele odporuje čl. 6 odst. 1 Úmluvy a s čl. 14 MPOPP. Závěrem stěžovatel vytkl, že městský soud nezvážil možnost, že usnesení vlády č. 827 mohlo být posouzeno jako opatření obecné povahy a stěžovatelovo podání, jímž se na městský soud obrátil, jako návrh na jeho zrušení podle § 101a s. ř. s.

III.

[4] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se plně ztotožňuje se závěry, ke kterým dospěl městský soud v napadeném usnesení. Souhlasila, že usnesení vlády č. 827 není rozhodnutím správního orgánu vydaným v oblasti veřejné správy ani opatřením obecné povahy, jelikož se nejedná úkon správního orgánu, který by mohl založit, měnit, rušit či závazně stanovit veřejná subjektivní práva nebo povinnosti žalobce. Jedná se pouze o politické rozhodnutí, interní řídící akt v rámci veřejné správy, kterým vláda sjednocuje svou činnost, vyjadřuje politickou vůli ohledně směřování energetické bezpečnosti a soběstačnosti státu a ukládá konkrétní úkoly pouze členům vlády. Nevyplývají z něj tedy bezprostředně žádné důsledky na práva či povinnosti adresátů veřejné správy a jeho reálný dosah je sporný. Případný zásah do veřejných subjektivních práv fyzických či právnických osob by mohlo způsobit až právně závazné rozhodnutí vydané příslušným správním orgánem v řízení upraveném obecně závaznými právními předpisy. Žalovaná navrhla kasační stížnost zamítnout.

IV.

[5] Nejvyšší správní soud po zjištění, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Tvrzenou nezákonnost napadeného usnesení stěžovatel spatřoval především v nesprávném posouzení přípustnosti jeho žaloby. Spornou zde byla skutečnost, zda usnesení vlády č. 827 je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a podléhá soudnímu přezkumu.

[8] Městský soud shledal, že usnesení vlády č. 827 není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., jelikož se nejedná o úkon správního orgánu, kterým se zakládají, mění, ruší či závazně určují veřejná subjektivní práva nebo povinnosti stěžovatele. Z toho dovodil, že ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nepodléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví.

[9] Tyto závěry dále městský soud rozvedl jednak z hlediska postavení žalované jako „správního orgánu" ve smyslu legislativní zkratky užité v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (v podrobnostech k tomu viz strana 3 - 4 napadeného usnesení) a jednak ve vztahu k jednotlivým částem napadeného usnesení vlády č. 827 (viz strana 4 - 6 napadené usnesení). Z jeho závěrů vyplývá, že v daném případě žalovaná usnesení vydala jako vrcholný orgán výkonné moci v souvislosti s její řídící a koordinační činností vůči ministerstvům a ústředním orgánům státní správy v oblasti palivoenergetické politiky vlády se zřetelem na péči o životní prostředí, nikoliv jako orgán moci výkonné v oblasti veřejné správy rozhodující o právech a povinnostech fyzických a právnických osob.

[10] K obsahu (a povaze) usnesení vlády č. 827 dále městský soud vyslovil, že v jeho části I., v níž vláda bere na vědomí tam uvedené dokumenty, se jedná o akt výlučně zaměřený dovnitř vlády samotné. K části III. usnesení vlády č. 827, v níž vláda ukládá konkrétní úkoly jednotlivým členům vlády a vedoucím ústředních správních orgánů, městský soud uvedl, že jde o akt směřující dovnitř moci výkonné. Podrobněji se městský soud vyjádřil k části II. uvedeného usnesení, v níž vláda schvaluje hranici územně ekologických limitů těžby na lomu Bílina. Měl za to, že stanovení těchto *„limitů tedy mělo charakter v zásadě politického rozhodnutí, jež mělo pro danou chvíli nahradit standardní nástroje regulace využití území na úrovni interního aktu řízení vlády ve vztahu k podřízeným složkám veřejné správy, jimž byla tímto způsobem stanovena směrnice pro rozhodování v příslušných řízeních podle zvláštních předpisů."* V tomto směru proto považoval městský soud usnesení vlády č. 827 (a v jeho rámci zejména část II.), za *„nástroj obtížně zařaditelný pod jakékoliv právními předpisy vymezené nástroje k regulaci využití území."* Shrnul, že usnesení vlády č. 827 nemá povahu rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., neboť se obrací dovnitř systému veřejné správy, má zejména koordinační povahu a bezprostředně nezasahuje do právní sféry stěžovatele, ani jiné fyzické či právnické osoby.

[11] S uvedenými závěry se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje. Usnesení vlády č. 827, jak nepochybně plyne z jeho obsahu, směřuje vůči vládě samotné či jejím členům, resp. vůči jí podřízeným správním úřadům a stanoví koncepci a referenční rámec jejich další činnosti v oblasti těžebních limitů hnědého uhlí v lomu Bílina. Přestavuje tedy koncepční dokument a interní akt řízení, v jehož rámci mají vládě podřízená ministerstva a jiné v něm uvedené ústřední orgány státní správy postupovat v konkrétních řízeních, v nichž budou samy rozhodovat. Usnesení vlády č. 827 zjevně nesměřuje k založení, změně, zániku nebo závaznému určení jakéhokoliv práva či povinnosti v oblasti veřejné správy, které se týká fyzické či právnické osoby, tedy ani stěžovatele. Tvrdil-li stěžovatel v žalobě opak *(„žalovaný (...) uložil napadeným rozhodnutím žalobci povinnosti"* - viz bod II., odst. 2 žaloby), pak z obsahu usnesení vlády č. 827 nelze takový závěr seznat.

[12] Městský soud tedy nepochybil, dospěl-li k závěru, že usnesení vlády č. 827 není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a je proto vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) téhož zákona. Správně uvážil, že žaloba směřující proti usnesení vlády

č. 827 je nepřípustná a odmítl ji. Námitce, že městský soud posoudil otázku přípustnosti žaloby nesprávně, proto Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

[13] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku, že se městský soud opomněl zabývat tvrzenou a důkazy prokazovanou diskriminací stěžovatele, jeho spolupracovníků a dalších osob v řízení, které vedlo k vydání usnesení vlády č. 827, a nezabýval se ani vysokým korupčním potenciálem tohoto usnesení, což vedlo k porušení stěžovatelova práva na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 14 MPOPP.

[14] Městský soud věc meritorně neposuzoval právě s ohledem na skutečnost, že nedovodil podmínky pro soudní přezkum usnesení vlády č. 827. Nelze mu tedy účinně vytýkat, že se nezabýval stěžovatelem navrhovanými důkazy, jež dle jeho tvrzení měly svědčit o diskriminaci stěžovatele v řízení vedoucím k vydání usnesení vlády č. 827 a o jeho tvrzeném korupčním potenciálu. Věcnými námitkami a důkazy se městský soud může zabývat teprve za předpokladu, že dovodí splnění podmínek, za nichž lze věc projednat a rozhodnout o ní. Tak tomu v projednávané věci nebylo. Není tedy vadou řízení před městským soudem, že neprovedl navržené důkazy.

[15] Nejvyšší správní soud se dále zabýval stěžovatelem tvrzenými vadami napadeného usnesení. Stěžovatel konkrétně namítal, že napadené usnesení je „*vnitřně rozporné, zmatečné a nepřezkoumatelné, jeho odůvodnění je zcela nepřesvědčivé a nerespektující normy vyšší právní síly a základní zásady a principy fungování demokratické společnosti.*“

[16] I když proti usnesení správního soudu o odmítnutí žaloby lze v kasační stížnosti uplatnit pouze důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., Nejvyšší správní soud ve své judikatuře zohledňuje i vazbu mezi uvedeným kasačním důvodem a kasačními důvody vyplývajícími z § 103 odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s. (s výjimkou důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.). I takové vady (zmatečnost, nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů nebo jiná vada řízení před správním soudem, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí) by totiž zakládaly nezákonnost usnesení o odmítnutí žaloby. Právě existence těchto vad se stěžovatel v kasační stížnosti dovolával.

[17] Kasační soud však neshledal, že by nedostatky spočívajícími ve vnitřní rozpornosti, anebo nepřezkoumatelnosti napadené usnesení trpělo. Vnitřní rozpornost napadeného usnesení zřejmě stěžovatel dovozoval z toho, že na straně jedné městský soud vyslovil, že usnesení vlády č. 827 je „*závazným aktem a poskytuje příslušným správním orgánům závazný rámec pro jejich rozhodování*“ a na straně druhé uvedl, že má koordinační povahu směřující dovnitř systému veřejné správy. V uvedeném však nelze spatřovat vnitřní rozpor, tedy ani nepřezkoumatelnost napadeného usnesení z dále uvedených důvodů.

[18] Z obsahu napadeného usnesení je zřetelně patrné, na základě jakých úvah městský soud k vysloveným závěrům dospěl a že při jejich formulaci vyšel jednak z postavení vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci, jež vyplývá z čl. 67 Ústavy České republiky a z navazující zákonné právní úpravy (srov. v napadeném usnesení citovaný § 21 a § 28 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky). Důkladně se zabýval i povahou usnesení vlády č. 827 jako interního řídícího aktu a neopomněl doplnit též úvahy o tom, že není zcela vyloučeno, aby v určitých

případech i usnesení vlády mělo povahu rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Zde poukázal nejen na dřívější judikaturu, ale i na konkrétní případy činnosti vlády, při níž vystupovala v postavení správního orgánu [ve smyslu legislativní zkratky podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a v nichž proti jejímu rozhodnutí bylo možno domáhat se ochrany ve správním soudnictví (v podrobnostech viz strana 3 - 4 napadeného usnesení). Napadenému usnesení tak nelze žádné ze stěžovatelem vytčených pochybení přiznat. Je srozumitelné, pečlivě odůvodněné a bez vnitřních rozporů či nesrovnalostí.

[19] V odst. [17] citovaný text, jenž stěžovatel vkládá městskému soudu do úst, není v napadeném usnesení v citované podobě obsažen. Městský soud pouze vyjádřil, že ač pro vládou řízené správní orgány (ministerstva, jiné ústřední orgány státní správy) jsou její usnesení závazná, je rámcem této závaznosti v prvé řádě zákonnost jako jedna ze základních zásad činnosti správních orgánů (srov. § 2 odst. 1 správního řádu). Nejde tedy o vnitřní rozpor, nýbrž o vymezení limitů vázanosti správních úřadů podřízených žalované jejími usneseními.

[20] Namítaná zmatečnost řízení před městským soudem nebyla stěžovatelem nikterak rozvedena; lze tak jen stručně shrnout, že žádný z důvodů, pro něž by řízení před městským soudem mělo či mohlo být zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] a v důsledku toho napadené usnesení nezákonné, kasační soud nedovodil.

[21] Stěžovatel dále městskému soudu vytýkal, že odmítl jeho žalobu, aniž by provedl v žalobě navržené důkazy k prokázání její důvodnosti a včasnosti. Takový postup je podle stěžovatele v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

[22] Ani této stěžovatelově námitce Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Dospěl-li městský soud k závěru, že žalobou proti rozhodnutí správního orgánu je napaden úkon správního orgánu, který není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., nebylo na místě zkoumat otázku včasnosti žaloby. Pokud úkon správního orgánu rozhodnutím ve smyslu citovaného ustanovení není, je žaloba bez dalšího nepřípustná. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2008, čj. 5 Afs 69/2007-64). Rovněž důvodnost žaloby nemohl městský soud posuzovat, neboť vzhledem k nedostatku podmínek řízení nebyl oprávněn se meritem věci zabývat (viz také odst. [14]). Postup městského soudu proto shledal Nejvyšší správní soud souladný se zákonem; nedošlo jím k porušení stěžovatelova práva na spravedlivý proces a v rámci něj práva na přístup k soudu vyplývajícího prvořadě z čl. 36 Listiny základních práv a svobod, ale i ze stěžovatelem odkazovaného z čl. 6 odst. 1 Úmluvy, resp. čl. 14 MPOPP.

[23] Stěžovatel závěrem v kasační stížnosti vytýkal městskému soudu, že nevzal v potaz skutečnost, že usnesení vlády mohlo být posouzeno jako opatření obecné povahy a stěžovatelovo podání, jímž zahájil u soudu řízení, jako návrh na jeho zrušení podle § 101a s. ř. s.

[24] Nejvyšší správní soud považuje za důležité poukázat na obecnou zásadu vyjádřenou v § 41 odst. 2 o. s. ř., podle které každý úkon posuzuje soud podle jeho obsahu, i když je nesprávně označen; ta se ve smyslu § 64 s. ř. s. plně uplatní i v řízení před správními soudy. Současně je správní soudnictví ovládáno zásadou dispoziční, podle níž je pouze na

žalobci, zda některé z řízení k ochraně svých práv podle soudního řádu správního zahájí či nikoliv a také které z možných typů řízení (viz hlava II soudního řádu správního) to bude. Tomu je pak povinen přizpůsobit jeho zvláštní náležitosti (srov. § 71 s. ř. s. pro žalobu proti rozhodnutí správního orgánu a § 101b odst. 2 s. ř. s. pro návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části).

[25] Stěžovatelovo podání, jímž u městského soudu zahájil řízení ve věci zrušení usnesení vlády č. 827, které označil jako „*Žaloba proti Usnesení vlády ČR č. 827 ze dne 19. 10. 2015 a na ochranu před diskriminací*“, obsahovalo v petitu návrh na zrušení uvedeného usnesení vlády. Z podání dále vyplývá, že usnesení vlády č. 827 napadá jako „rozhodnutí“, včasnost žaloby odůvodňuje odkazem na § 72 s. ř. s. a její náležitosti odvozuje z § 71 s. ř. s. V takové situaci nebylo pochyb o obsahu jeho podání, které městský soud správně podle jejího obsahu posoudil jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. S tímto posouzením se ztotožňuje také Nejvyšší správní soud, aniž by sám měl o zamýšleném obsahu stěžovatelova podání jakékoliv pochyby.

[26] Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit ani stěžovatelově tvrzení, že v případě pochyb o povaze jeho podání jej měl městský soud vyzvat k jeho upřesnění. Jak již výše uvedeno, obsah žaloby sporný nebyl, tato vykazovala veškeré náležitosti vyplývající z § 37 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 71 s. ř. s. a městský soud tak zjevně neměl žádné pochyby o tom, čeho se stěžovatel domáhá, co sleduje a vůči komu; nebyl tedy důvod stěžovatele vyzývat k doplnění či upřesnění jeho žaloby. Pokud stěžovatel chtěl, aby jeho podání bylo považováno za návrh na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s., měl přinejmenším přizpůsobit obsah tohoto podání požadavkům vyplývajícím z § 101b odst. 2 s. ř. s. Vzhledem k výše zmíněné dispoziční zásadě nebyl povinen městský soud domýšlet, jak jinak by mohl stěžovatelovo podání posoudit za situace, kdy jeho obsah byl zjevný, srozumitelný a splňoval náležitosti vyžadované soudním řádem správním pro daný žalobní typ (viz odst. [25]).

[27] V této souvislosti Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že odkaz na návrh na zrušení opatření obecné povahy je v žalobě uveden na první straně v části odůvodňující pravomoc městského soudu k projednání a rozhodnutí žaloby. Jak již uvedeno, v dalším textu žaloby však již sám stěžovatel nepochybně vycházel ze skutečnosti, že usnesení vlády č. 827 napadá jako rozhodnutí. Ani tento prostý odkaz na § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. bez dalších bližších skutečností, které by mohly vést městský soud též k úvaze o tom, že stěžovatel svým podáním činí návrh na zrušení opatření obecné povahy, nemohl ovlivnit správný závěr městského soudu, že v dané věci je předmětem žaloba proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s.

[28] Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud doplňuje, že v posuzovaném případě usnesení vlády č. 827 nenaplňovalo ani esenciální znaky opatření obecné povahy. Je tomu tak jednak proto, že se nejednalo o úkon vlády, který by učinila v postavení správního orgánu a který by vydala za podmínek vyplývajících z § 171 správního řádu, a dále i proto, že se přímo nedotýkalo práv a povinností adresátů veřejné správy, vůči nimž je veřejná správa vykonávána (zde vůči stěžovateli) a že práva a povinnosti nestanovilo osobám stojícím vně systému vztahů organizační nadřízenosti a podřízenosti ve veřejné správě (srov. obdobně např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 3/2009-59). Nedostatek uvedených znaků je přitom zjevný *prima facie*. Již jen proto je

městský soud nemohl posoudit jako opatření obecné povahy v řízení podle § 101a násl. s. ř. s. Ani v tomto směru se tedy městský soud nedopustil žádných pochybení.

V.

[29] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[30] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladu řízení o kasační stížnosti svědčilo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 25. dubna 2017

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu