



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobce: **Ing. R. K.**, zastoupeného Mgr. Robertem Zelenkou, advokátem, se sídlem Jiřího z Poděbrad 583/28, Česká Lípa, adresa pro doručování: Haštalská 760/27, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 7, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 12. 2008, č. j. 5 Ca 268/2007 - 38,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Žalobce podal kasační stížnost proti shora označenému rozsudku městského soudu, kterým byla zamítnuta jeho žaloba na ochranu před nezákonným zásahem a pokynem Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, který měl spočívat v následujících skutečnostech: Žalobce byl do dne 26. 7. 2007 předsedou občanského sdružení OC FIS NORDIC WSC 2009, o. s., přičemž předseda občanského sdružení je zároveň prezidentem Organizačního výboru pro pořádání Mistrovství světa v klasickém lyžování v Liberci v roce 2009. Dne 26. 7. 2009 došlo k odvolání z funkce a ke zrušení jeho členství v občanském sdružení valnou hromadou tohoto občanského sdružení, přičemž stěžovatel má za to, že k tomuto kroku došlo na základě zásahu a pokynu žalovaného správního orgánu, který udělil dopisem datovaným 10. 7. 2007 Statutárnímú městu Liberec. Jedná se o dopis adresovaný primátorovi města Liberec a vyzývající k podniknutí příslušných kroků směřujících k tomu, aby se členy organizačního výboru stali zástupci žalovaného, z nichž jeden by působil ve funkci viceprezidenta, a aby prezidentkou organizačního výboru byla jmenována K. N. Další zásah, proti němuž se žalobce domáhal ochrany, byly úkony žalovaného směřující k tomu, aby se zástupci žalovaného účastnili kontroly dosavadní činnosti žalobce v občanském sdružení a ve funkci jeho předsedy a člena výkonného výboru.

Městský soud v Praze vyšel při svém posouzení věci z ustanovení § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), který vymezuje podmínky důvodnosti ochrany před nezákonným zásahem. Podle citovaného ustanovení každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením 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, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. V daném případě pak nejsou podle městského soudu splněny zákonné podmínky, neboť jde u přezkoumávaného úkonu o nevynutitelnou žádost, nikoliv o úkon správního orgánu učiněný v rámci výkonu veřejné moci, který by adresáta úkonu zavazoval k určitému jednání, kterým by byla přímo zkrácena práva žalobce. Předmětným dopisem nebyl žalobce přímo zkrácen na svém právu svobodně se sdružovat. Žalobce byl odvolán z funkce člena výkonného výboru občanského sdružení a jeho členství ve sdružení bylo zrušeno rozhodnutím valné hromady. Proti tomuto se mohl žalobce bránit dle § 15 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů. Dalším zásahem, proti němuž se žalobce domáhal ochrany, byly blíže nespecifikované úkony žalovaného směřující k tomu, aby se zástupci žalovaného účastnili kontroly dosavadní činnosti žalobce. Žalobce má z informací ve sdělovacích prostředcích za to, že žalovaný nadále hodlá zasahovat do jeho práv. K tomu soud uvedl, že zákon nepočítá s ochranou před aktuálně neexistujícími zásahy, tj. těmi, ke kterým došlo v minulosti, ani těmi, které mohou teprve v budoucnu nastat. O hrozbu opakování zásahu jde tehdy, pokud hrozí, že správní orgán opakovanými zásahy se bude snažit dosáhnout určitého konkrétního cíle a k následným zásahům bude přistupovat proto, že předchozí zásah k dosažení cíle nepostačoval, či nevedl. Musí jít o skutečně hrozící opakování původního zásahu, nikoli o zásah, který může sice vykazovat podobnost s původním zásahem, avšak ve skutečnosti jde o zásah nový. Žalobci nelze dle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout ochranu proti jednání žalovaného, které žalobce v budoucnu předpokládá a které dle jeho názoru bude opět zasahovat do jeho práv. Městský soud proto žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Rozsudek je podle jeho názoru nezákonný ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť spočívá na nesprávném posouzení právní otázky soudem v tom směru, zda byl předmětný pokyn ministerstva školství „zásahem“ dle § 82 s. ř. s., zda byl tento zásah nezákonný a zda v jeho důsledku došlo k přímému zásahu do práv stěžovatele, a nesprávném posouzení otázky, zda v době vydání rozsudku trvají důsledky nezákonného zásahu. Soud pominul zcela evidentní exces ministryně s kompetencí a pravomocí jí svěřených a evidentní donucovací účinek vůči představiteli samosprávy a přímý dopad do stěžovatelových práv, jehož důsledky v době vydání rozhodnutí trvaly. O nezákonné donucení vůči představiteli města šlo, neboť na podniknutí v pokynu uvedených kroků vázalo ministerstvo bez opory v právních předpisech poskytnutí dotace z veřejných rozpočtů. Dále stěžovatel uplatňuje s odvoláním na § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. nedostatečně zjištěný skutkový stav a neprovedení výslechu žalobcem navrženého svědka Ing. J. K., ke zjištění důvodů jeho jednání a důsledků předmětného pokynu ministerstva, a neprovedení důkazů ke zjištění, zda důsledky zásahu trvají. Stěžovatel z těchto důvodů navrhl, aby byl napadený rozsudek zrušen a věc byla vrácena městskému soudu k dalšímu řízení. Ke kasační stížnosti je třeba poznamenat, že za nezákonný pokyn, který je předmětem kasační stížnosti, stěžovatel explicitně označuje pouze pokyn - dopis Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy z 10. 7. 2007 (na rozdíl od žaloby, která je pojata širěji - jako druhý zásah proti kterému se stěžovatel domáhal ochrany, byly v žalobě označeny ještě blíže nespecifikované úkony žalovaného směřující k tomu, aby se zástupci žalovaného účastnili kontroly dosavadní činnosti stěžovatele).

Žalovaný k věci zaslal vyjádření, ve kterém zejména zdůraznil, že pod pojmem „pokyn“ je nutno vnímat vyslovení zákazu nebo příkazu určitého jednání, které je adresát povinen respektovat. Při „donucení“ je pak osoba povinna podrobit se zásahu, a donucení střípět. V daném případě se nejednalo o „pokyn“ či donucení“ ve výše uvedeném pojetí. Dopis ministryně školství může vyjadřovat představu o vhodném chování adresáta a jedná se o nezávazný úkon, s jehož neuposlechnutím nejsou spojeny nějaké nepříznivé právní důsledky. Pokud jde o námitku neprovedení výslechu svědka Ing. K. ke zjištění důvodů jeho jednání a důsledků předmětného pokynu, není jasné, jaké jednání svědka má stěžovatel na mysli. Stěžovatel byl ze své funkce odvolán nikoli žalovaným, ale relevantním projevem vůle - hlasováním - členů občanského sdružení, proti čemuž se nebránil možnou žalobou dle § 15 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů. Žalovaný v občanském sdružení žádné zastoupení neměl. Předmětné svědectví neshledal soud za právně relevantní, s ohledem na zjištěný skutkový stav. V kasační stížnosti dále žalovaný postrádá konkrétní argumenty s vylicením skutkových okolností, v nichž stěžovatel spatřuje nezákonnost. V závěru proto žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou odmítl, popř. zamítl.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda kasační stížnost splňuje zákonné náležitosti a shledal, že kasační stížnost podal účastník řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel v ní uplatňuje přípustný důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, v jakém rozsahu a z jakých důvodů stěžovatel jím označené rozhodnutí krajského soudu napadá (§ 106 odst. 1 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy přípustná a vykazuje zákonné minimum náležitostí nezbytných k tomu, aby mohla být věcně projednána. Napadené soudní rozhodnutí Nejvyšší správní soud přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Po přezkoumání kasační stížnosti Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost není důvodná.

Úkonem, který byl v kasační stížnosti označen jako nezákonný pokyn, byl dopis ze dne 10. 7. 2007, nadepsaný „Mgr. D. K., Ministryně školství, mládeže a tělovýchovy“ a adresovaný primátorovi města Liberec Ing. J. K. o následujícím textu (text uveden v plném znění): „Vážený pane primátore, v návaznosti na naše předchozí jednání Vás žádám o podniknutí příslušných kroků, aby se členy organizačního výboru Mistrovství světa v klasickém lyžování v Liberci 2009 stali zástupci Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, z nichž jeden by působil ve funkci viceprezidenta, a aby prezidentkou organizačního výboru byla jmenována K. N.“. Pod dopisem je podepsána D. K. Nejvyšší správní soud předně uvádí, že v daném případě byla problematika nesplnění kritérií pro vyhodnocení napadeného úkonu jako nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. velmi podrobně pojednána v odůvodnění rozsudku městského soudu a Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s jeho vyhodnocením věci. Městský soud nejprve rozepsal podmínky ochrany podle § 82 a násl. s. ř. s., s tím, že žaloba je důvodná tehdy, jsou-li kumulativně splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu 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), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout. Městský soud pak vyšel z toho, že zejména podmínka 1. a 2. není splněna. Nutno konstatovat, že Nejvyšší správní soud se s tímto

vyhodnocením ztotožňuje. Uvedené vyhodnocení věci je konzistentní s judikaturou Nejvyššího správního soudu, specificky (per analogiam) např. s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, v tom směru, že výzva byla v daném případě úkonem sice apelativním, majícím příměť Statutární město Liberec jednat určitým způsobem, avšak zároveň úkonem přímo nevynutitelným, kterým se žádá práva stěžovatele nezkracují, tj. proti jeho vůli neomezují, tím méně pak přímo. Určitá závaznost a vynutitelnost je přitom esenciálním znakem zásahu, pokynu nebo donucení orgánu veřejné moci ve smyslu podmínky 4. Zásahem mohou být obecné úkony, které nejsou činy formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby vůči nimž směřují. Tyto osoby jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i ústního či jinak daného pokynu či příkazu (viz rozsudek NSS č.j. 2 Aps 3/2007 - 91 z 22. 5. 2008). Obsahem dopisu je v daném případě apel na určité jednání, ovšem zároveň není uvedena žádná sankce, ani důsledky (tím méně právně relevantní důsledky), které by následovaly v případě, že by dopisu nebylo vyhověno; takovou sankci ostatně ani právní řád nezná (nelze samozřejmě vyloučit případné faktické důsledky v případě odchýlného jednání adresáta dopisu, tak jako u každého interaktivního jednání mezi dvěma subjekty). Daný dopis tak z právního hlediska nelze považovat za závazný a přímo vynutitelný úkon. Úvaha městského soudu při vyhodnocení, zda se jedná o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., odpovídá i judikatornímu vývoji Nejvyššího správního soudu. Podle relativně bohaté judikatury NSS je nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. za určitých okolností např. jednání justiční strážce, provedení změny rodného čísla, odstranění vozidla na náklad jeho provozovatele (odtažení) k pokynu strážníka obecní policie, i zahájení a provádění kontroly dle zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, či pokyn správce daně vyžadující osobní účast daňového subjektu na jednání. Jako nezákonný zásah naproti tomu nebyl vyhodnocen např. přípis správního orgánu určité osobě, který obsahuje sdělení o stavu určitých věcí, přímo nevynutitelnou výzvu, aby něco učinila, a informaci o případných negativních důsledcích, sdělení Ministerstva dopravy o charakteru komunikace, inspekční zpráva, vyhotovená Českou školní inspekcí podle § 19 odst. 6 zákona ČNR č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství. (K tomu je třeba poznamenat, že vždy bude velmi podstatné vyhodnocení a zohlednění konkrétních okolností případu, přesto lze konstatovat, že vyhodnocení věci v daném případě je konzistentní s obecným a ustáleným judikatorním náhledem na uvedenou problematiku. Zřetelným odlišujícím kritériem je zejména závaznost, vynutitelnost a přímé právní důsledky pro žalobce - stěžovatele plynoucí přímo z napadeného úkonu (k tomu je třeba poznamenat, že k odvolání stěžovatele v daném případě došlo hlasováním kolektivního orgánu občanského sdružení, nikoliv přezkoumávaným pokynem). Ke kasační námitce týkající se trvání důsledků údajného nezákonného zásahu je nadbytečné se vyjadřovat: tato část argumentace městského soudu se vztahovala k dalším žalobou napadaným úkonům žalovaného, které stěžovatel nečiní předmětem přezkumu (v kasační stížnosti označuje stěžovatel jako nezákonný zásah pouze pokyn - dopis Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy z 10. 7. 2007).

Druhý okruh kasačních námitek směřuje do nedostatečně zjištěného skutkového stavu a neprovedení výslechu žalobcem navrženého svědka Ing. J. K., ke zjištění důvodů jeho jednání a důsledků předmětného pokynu ministerstva, a neprovedení důkazů ke zjištění, zda důsledky zásahu trvají. Nejprve je třeba uvést, že jediná dostatečně konkrétní a srozumitelná výtka ve vztahu ke zjišťování skutkového stavu a neprovedení důkazů je vztážena k neprovedení výslechu svědka Ing. J. K. Z textu žaloby je zřejmé, že stěžovatel v bodu III. žaloby skutečně označil jako možný důkaz výpověď primátora statutárního města Liberec, Ing. J. K. (označení důkazu bylo provedeno pouze pod textem žalobního bodu v podobě: „Důkaz: výpovědi primátora statutárního města Liberec, Ing. J. K.“). Není sice zcela zřejmé, kterou konkrétní skutečnost chtěl žalobce prokazovat, avšak patrně žalobní tvrzení, že přinejmenším zástupce statutárního města Liberec neprojevoval při hlasování ohledně funkce a členství stěžovatele svobodnou vůli

statutárního města Liberec, coby člena občanského sdružení, ale jednal na pokyn žalovaného. K provedení označeného důkazu městský soud nepřistoupil. K tomu je třeba uvést následující: Podle § 52 odst. 1 s. ř. s. soud rozhodne, které z navržených důkazů provede. Soud tedy není povinen provádět navrhované důkazy, jestliže má za to, že skutková stránka je prokázána dostatečně. Městský soud v daném případě zjevně neviděl důvod k dalšímu prokazování skutkové stránky. Rovněž tak Nejvyšší správní soud má skutkovou stránku (směřující zejména k zodpovězení zásadní otázky, zda je v daném případě pojmově vůbec myslitelné, že by se mohlo jednat o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.) za plně a dostatečně prokázanou.

Na druhou stranu je třeba uvést, že - ačkoli rozhodnutí, které z navržených důkazů provede a které nikoli, je samozřejmě výlučně na úvaze soudu - to jej nezavazuje povinnosti takový postup odůvodnit (viz např. rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. 5 Afs 147/2004, č. 618/2005 Sb. NSS). Je tedy zřejmé, že městský soud byl oprávněn i v nyní projednávané věci provedení navrhovaných důkazů odmítnout, měl však o této skutečnosti pojednat v odůvodnění svého rozhodnutí, což explicitně neučinil. Jde tedy z jeho strany o pochybení a zbývá tak posoudit, zda jde o pochybení natolik závažné, aby vyvolalo nutnost zásahu do vydaného rozsudku. Je totiž třeba mít rovněž na zřeteli, že ne každé pochybení vede ke zrušení rozhodnutí kasačním soudem (blíže viz níže).

Nejprve však podrobněji k vlastnímu vyhodnocení prokazování skutkové stránky: Základní otázkou při úvaze soudu, které z navržených důkazů provede a které nikoli, je otázka nadbytečnosti provedení takových důkazů pro zjištění skutkového stavu věci. Z hlediska zásad procesní efektivity a hospodárnosti řízení je považováno provádění dalších důkazů za nadbytečné, jakmile by již v dosavadním stavu poznání bylo nade všechnu pochybnost dána (prokázána) skutečnost bránící vyhovět ve věci navrhovateli důkazu. Ústy starší judikatury Nejvyššího soudu „soud nemusí z navrhovaných důkazů provést ty důkazy, jimiž mají být prokazovány skutečnosti, které jsou pro posouzení nároku uplatňovaného v řízení nerozhodné a právně nevýznamné.“ Tak je tomu i v daném případě. Nejvyšší správní soud považuje za zásadní otázku, zda je v projednávaném případě pojmově vůbec myslitelné, že by se mohlo jednat o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Za situace, kdy neformálním dopisem ministryně školství, mládeže a tělovýchovy je apelováno na primátora města Liberce k podniknutí příslušných kroků směřujících k tomu, aby se členy organizačního výboru stali zástupci ministerstva, přičemž u předmětného dopisu absentuje závaznost a vynutitelnost, se skutečně jedná o nevyvnutitelnou žádost, nikoliv o úkon správního orgánu učiněný v rámci výkonu veřejné moci, který by adresáta úkonu zavazoval k určitému jednání, kterým by byla přímo zkrácena práva stěžovatele. Za uvedených okolností, kdy kvalifikace úkonu jako nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. není pojmově vůbec myslitelná a vyhovění návrhu nepřipadá v úvahu již po doložení základního důkazu (předmětného dopisu ze dne 10. 7. 2007) a zodpovězení primárních právních otázek, neshledává Nejvyšší správní soud neprovedení označeného důkazu městským soudem jako vadu řízení a opomenutí uvedení odůvodnění této skutečnosti v jeho rozhodnutí neshledává jako důvod k zásahu do jeho rozhodnutí. Pochybení spočívající v opomenutí pojednat o výše rozepsané skutečnosti v odůvodnění rozhodnutí městského soudu nemá za těchto okolností vliv ani na hmotně-právní postavení stěžovatele ani na jeho oprávněné zájmy stěžovatele a zrušení rozsudku městského soudu pouze z tohoto důvodu by představovalo nemístný přepjatý procesní formalismus. Opačný přístup by totiž vedl k situaci, v níž by městský soud, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), rozhodl zcela identicky jako ve svém předchozím rozsudku a pouze by své původní odůvodnění rozšířil o výše již uvedené úvahy. Tento postup by ovšem vedl pouze k prodloužení řízení, bez nejmenšího vlivu na jeho výsledek, a byl by proto v rozporu se zásadou ekonomie řízení. Nadto lze poznamenat, že v souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75 per analogiam, Nejvyšší správní soud s přihlédnutím k rozhodujícím

skutečností uváží, zda důvody, na nichž stojí rozsudek krajského soudu, jsou dostatečným podkladem pro daný výrok. Obstojí-li důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými, jak učinil výše. Nejvyšší správní soud neshledává za výše uvedených okolností důvod k zásahu do přezkoumávaného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů neshledal kasační stížnost důvodnou, a ve smyslu § 110 odst. 1 s. ř. s. ji zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti vůči stěžovateli rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo žalovanému, protože však žalovaný náhradu nákladů nežádal, a případné vzniklé náklady ani jinak ze spisu nevyplývají, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů žalovanému nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. listopadu 2009

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu