



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Aleše Sabola v právní věci žalobce: **L. B.**, zastoupený Mgr. Michalem Chuchútem, LL. M., advokátem se sídlem náměstí Junkových 2772/1, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2018, č. j. 5 A 69/2018 – 4,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 28. 12. 2017, č. j. MV-148772-2/OBP-2017 (dále jen „*rozhodnutí žalovaného*“), zamítl odvolání žalobce směřující proti usnesení Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „*prvostupňový orgán*“) ze dne 15. 12. 2017, č. j. MHMP 1952307/2017 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“), a toto rozhodnutí potvrdil. Tímto usnesením prvostupňový orgán odložil žalobcovu oznámení o plánovaném shromáždění, které se mělo konat dne 20. 12. 2017 v ulici Sněmovní 173/9 v Praze, naproti Velvyslanectví Albánské republiky, jehož účelem bylo vyjádření nesouhlasu s albánskou reformou umožňující prostě většině parlamentu vybírat nejvyššího státního zástupce.

[2] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“). Městský soud žalobu usnesením ze dne 13. 3. 2018, č. j. 5 A 69/2018 – 4,

odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu totiž dospěl k závěru, že žaloba neobsahovala žádný řádně vymezený žalobní bod. Poukázal na to, že rozhodnutí žalovaného bylo žalobci doručeno dne 28. 12. 2017 (e-mailem), žalobce však žalobu podal dne 28. 2. 2018 ve 23:34 hodin, tedy v poslední den dvouměsíční lhůty po skončení pracovní doby zaměstnanců městského soudu. Nebylo tedy objektivně možné, aby městský soud ještě téhož dne žalobce vyzval k odstranění vad žaloby a tuto výzvu žalobci doručil. Vada žaloby (absence řádně vymezeného žalobního bodu) proto nemohla být v zákonné lhůtě k podání žaloby odstraněna. Žaloba tak postrádala náležitosti uvedené v § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., které již nebylo možno doplnit, což městský soud posoudil jako neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, a tedy důvod pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[3] Proti usnesení městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Navrhuje zrušení napadeného usnesení městského soudu.

[4] Stěžovatel v kasační stížnosti nejprve cituje judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se problematikou vymezení žalobních bodů zabývala (konkrétně usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, a ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78). Uvádí také, že smyslem vymezení žalobních bodů se zabývala i komentářová literatura, v níž je uvedeno, že „[ž]alobní body mají vlastně dvojitý význam: z pohledu žalobce pozitivně určují, co konkrétně bude soud přezkoumávat, z pohledu soudu pak negativně vymezují, čím se soud zabývat nemůže a nebude.(...) Právní důvody nezákonnosti či nicotnosti napadeného rozhodnutí 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 přezkoumání“ (Potěšil, J., Šimíček, V. a kol.: *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014).

[5] Stěžovatel je přesvědčen, že jeho žaloba požadavky stanovené judikaturou a výše uvedeným komentářem splňuje. Je v ní uvedeno, že nezákonnost rozhodnutí žalovaného spočívá v aplikaci protiústavního ustanovení, nikoliv například v procesu vedoucím k vydání rozhodnutí. Žaloba dále podle něj obsahuje stručnou právní argumentaci, konkrétně tvrzení, že rozhodnutí žalovaného je v rozporu s čl. 19 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 11 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Nejde tedy o „povšechný argument nezákonnosti“ rozhodnutí žalovaného, odkaz na obsah správních spisů či o obecné tvrzení, že předcházející správní řízení trpělo vadami ovlivňujícími výrok rozhodnutí žalovaného. V blanketní žalobě je jasně vymezeno, co konkrétně má soud přezkoumávat. Při aplikaci zásady *iura novit curia* je žaloba dokonce i projednatelná, neboť namítaný rozpor s čl. 19 Listiny rozvíjí komentářová literatura a rozpor s čl. 11 odst. 2 Úmluvy řeší Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ze dne 7. 2. 2017 ve věci *Lashmankin a další proti Rusku*. Nakonec uvádí, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 1 Azs 28/2004 - 41, splňovala podmínky řízení i žaloba, která byla oproti nyní posuzované žalobě více obecná.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[7] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatel je řádně zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[8] Napadené usnesení Nejvyšší správní soud přezkoumal v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Obecně platí, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu musí obsahovat nejen obecné náležitosti podání stanovené v § 37 odst. 2 a 3 s. ř. s., ale také zvláštní náležitosti žaloby vymezené v § 71 odst. 1 písm. a) až písm. f) s. ř. s. Mezi náležitosti žaloby pak patří také požadavek na řádné vymezení žalobních bodů [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], přičemž žaloba musí vždy obsahovat alespoň jeden žalobní bod (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 – 40, č. 113/2004 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[11] Z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, č. 2162/2011 Sb. NSS, se dále podává, že „[s]myslem uvedení žalobních bodů je jednoznačné ustavení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným – nicméně srozumitelným a jednoznačným - vymezením skutkových i právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věci zabývat.“ Neobsahuje-li žaloba žádný žalobní bod, lze jej doplnit ve lhůtě pro podání žaloby, neboť po uplynutí lhůty pro její podání nelze vznášet další výhrady proti správnímu rozhodnutí a toto rozhodnutí přezkoumávat z hlediska později uplatněných žalobních bodů (§ 71 odst. 2 s. ř. s.).

[12] Kasační soud dává za pravdu městskému soudu, že stěžovatel v žalobě pouze shrnul skutkový stav věci a rekapituloval průběh správního řízení. Uvedl v ní, že dne 12. 12. 2017 oznámil konání shromáždění, k němuž mělo dojít dne 20. 12. 2017 naproti Velvyslanectví Albánské republiky a jehož účelem mělo být vyjádření nesouhlasu s určitou albánskou reformou (v podrobnostech odstavec [1] tohoto rozsudku). Prvostupňovým rozhodnutím bylo stěžovatelovo oznámení o konání demonstrace odloženo a odvolání směřující proti tomuto rozhodnutím žalovaný zamítl. Dále stěžovatel uvedl, že rozhodnutí žalovaného je v rozporu s čl. 19 Listiny a čl. 11 odst. 2 Úmluvy. V závěru stěžovatel dodal, že svou blanketní žalobu doplní ve lhůtě 14 dnů.

[13] Z výše uvedeného je patrné, že žaloba stěžovatele neobsahovala žádný žalobní bod, který by vyhovoval požadavkům vyplývajícím ze zákona a výše citované judikatury, a proto byla podána, aniž by splňovala kritéria vyplývající z § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Rekapitulaci předcházejícího řízení a obsahu napadeného rozhodnutí za žalobní bod považovat nelze. Těmto požadavkům nevyhovuje ani stěžovatelovo obecné tvrzení, že rozhodnutí žalovaného se opírá o (blíže neurčené) „ustanovení“, které je v rozporu s čl. 19 Listiny a čl. 11 odst. 2 Úmluvy. Předně není zřejmé, jaké konkrétní ustanovení měl stěžovatel na mysli. Dále však ani samotný odkaz na ustanovení Listiny a mezinárodní smlouvy, pokud není dán do souvislosti s konkrétními skutkovými výtkami (což je případ nyní projednávané věci), nemůže představovat projednatelný žalobní bod (srovnej rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2018, č. j. 10 Azs 65/2017 – 72). Proto nelze přisvědčit stěžovateli, že pouhým odkazem na ustanovení Listiny a Úmluvy dostatečně vymezil, co má městský soud přezkoumávat. Výše uvedené dokresluje i to, že stěžovatel výslovně na několika místech kasační stížnosti a žaloby uvádí, že se jedná o žalobu „blanketní“, což znamená, že i podle jeho vlastního mínění žaloba nemohla obsahovat žádné žalobní body. V žalobě se sice výslovně uvádí, že ji žalobce

teprve doplní, avšak to již ve lhůtě k podání žaloby nebylo objektivně možné (v podrobnostech odstavce [16] tohoto rozsudku).

[14] Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítal, že Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 Azs 28/2004 – 41, posuzoval případ, ve kterém se krajský soud meritorně zabýval žalobou, která byla ještě obecnější, než žaloba stěžovatele. V judikovaném případě žalobce citací příslušných ustanovení správního řádu namítal vady správního řízení, aniž by uvedl, v čem konkrétně měly tyto vady spočívat. Jednalo se do jisté míry o podobnou situaci jako v nynějším případě s tím, že se stěžovatel v nyní projednávaném případě omezil na odkazy na zákonná ustanovení.

[15] Nejvyšší správní soud připouští, že v jeho judikatuře dříve panovaly nejasnosti ohledně požadavků na formulaci žalobního bodu, aby byla žaloba projednatelná. V rozsudku ze dne 20. 2. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, č. 835/2006 Sb. NSS, týkajícím se formulace žalobních bodů v žalobě proti rozhodnutí o neudělení azylu, rozšířený senát zdejšího soudu konstatoval, že žaloba musí obsahovat jak skutkové, tak i právní důvody, pro které žalobce považuje napadené rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Posledně uvedeným rozsudkem rozšířeného senátu byl překonán názor reprezentovaný rozsudkem č. j. 1 Azs 28/2004 – 41, na nějž odkázal stěžovatel a podle nějž postačí k projednání žaloby, jsou-li v ní označena zákonná ustanovení, která měl žalovaný v řízení či rozhodnutím porušit. Podstatné je, že nyní už je judikatorní rozpor odstraněn a otázka formulace žalobních bodů vyjasněna (kromě rozsudku č. j. 2 Azs 92/2005 – 58, také již zmiňovaným rozsudkem č. j. 10 Azs 65/2017 - 72), přičemž městský soud v napadeném usnesení postupoval v souladu s názorem vyjádřeným rozšířeným senátem.

[16] Nejvyšší správní soud ze správního spisu ověřil, že rozhodnutí žalovaného bylo doručeno stěžovateli e-mailem dne 28. 12. 2017. Tuto skutečnost ostatně nerozporuje stěžovatel v žalobě ani v kasační stížnosti. Od tohoto data se tedy odvíjela lhůta pro podání žaloby v délce dvou měsíců (§ 72 odst. 1 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dává za pravdu městskému soudu, že pokud stěžovatel podal necelou půlhodinu před půlnocí posledního dne zákonné lhůty k městskému soudu žalobu, která neobsahovala ani jeden projednatelný žalobní bod, nebylo v možnostech městského soudu stěžovatele vyzvat, aby tuto chybějící náležitost žaloby ve zbývajícím čase (necelé půlhodině) odstranil.

[17] Jelikož městský soud zjistil nedostatek žaloby v podobě absence řádně vymezeného žalobního bodu, postupoval správně, pokud žalobu odmítl. Pro úplnost lze dodat, že aktuální judikatura rozšířeného senátu zastává názor, že uplatnění alespoň jednoho projednatelného žalobního bodu nepředstavuje podmínku řízení (§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.), ale zvláštní náležitost žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) uvedeného zákona. Absence takovéto náležitosti způsobuje, že žaloba má být odmítnuta dle § 37 odst. 5 s. ř. s., nikoli dle § 46 odst. 1 s. ř. s. z důvodu nedostatku podmínek řízení, jak to učinil městský soud v napadeném usnesení (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2018, č. j. 3 Azs 66/2017 – 31, č. 3733/2018 Sb. NSS). Z tohoto hlediska je tedy nutné korigovat odůvodnění napadeného usnesení s tím, že žaloba měla být odmítnuta dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Toto dílčí pochybení však nemělo vliv na zákonnost napadeného usnesení. Kromě toho je pochopitelné, že se městský soud tohoto pochybení dopustil, protože rozšířený senát zdejšího soudu závěr, že absence řádně vymezeného žalobního bodu představuje zvláštní náležitost žaloby, potvrdil výše uvedeným rozsudkem teprve týden poté, co městský soud vydal napadené usnesení.

[18] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že napadené usnesení městského soudu je zákonné. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[19] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaný náhradu nákladů výslovně neuplatnil a Nejvyšší správní soud ani ze spisu neshledal, že by mu vznikly náklady překračující jeho běžnou administrativní činnost. Soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků.

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

V Brně dne 6. září 2019

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu