



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: **M. K.**, zastoupen Mgr. Lukášem Míšou, advokátem se sídlem Martinkova 854/5, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 6. 2015, č. j. MPSV-UM/3706/15/9S-VYK, sp. zn. SZ/383/2015/4S-VYK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 28. 1. 2016, č. j. 22 A 51/2015 – 41,

t a k t o :

- I. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 28. 1. 2016, č. j. 22 A 51/2015 – 41, **se** ve výrocích I. a III. **zrušuje** a věc **se** v tomto rozsahu **v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Ve zbytku **se** kasační stížnost **z a m í t á**.
- III. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Lukáši Míšovi, advokátu, **se přiznává** odměna za zastupování žalobce v řízení o kasační stížnosti ve výši 1573 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od nabytí právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora nadepsaného usnesení Krajského soudu v Brně, jímž krajský soud odmítl stěžovatelovu žalobu (výrok I.) proti v záhlaví označenému rozhodnutí žalovaného, jímž bylo dle obsahu žaloby zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Úřadu práce v Třebíči ze dne 19. 3. 2015, o žádosti stěžovatele o dávku - příspěvek na živobytí. Žalované rozhodnutí nebylo k žalobě

připojeno. Krajský soud zároveň výrokem II. zprostil advokátku Mgr. Vlastu Svobodovou povinnosti zastupovat stěžovatele v řízení o žalobě a výrokem III. nepřiznal účastníkům řízení náhradu nákladů řízení.

Krajský soud vyšel ze zjištění, že napadené rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno dne 22. 6. 2015. Poslední den lhůty k podání (doplnění) žaloby tak připadl na pondělí 24. 8. 2015. V tento den byla stěžovatelova žaloba předána k poštovní přepravě. Vycházející z judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 11. 3. 2010, č. j. 7 As 15/2010 - 56) krajský soud dovedl, že neexistuje zákonná povinnost soudu vyzývat k odstranění vad podání, neobsahuje-li žaloba žádný žalobní bod. Ohledně zproštění ustanovené advokátky vycházel krajský soud z její žádosti o zproštění, dle které stěžovatel vystupoval konfliktně a agresivně, a hanlivě se vyjadřoval o jejích profesních kvalitách.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“

Stěžovatel má za to, že krajský soud měl zvolit takový postup, který by mu neznemožnil přístup k soudu. I kdyby žaloba skutečně neobsahovala žádný žalobní bod, měl krajský soud postupovat podle § 37 odst. 5 s. ř. s. a umožnit stěžovateli prostřednictvím zástupce doplnit žalobu. Neuvedení žalobních bodů není dle stěžovatele neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení; k tomuto závěru prvně dospěl také krajský soud, když stěžovateli ustanovil zástupkyni. Samotná skutečnost, že byla zástupkyně následně zproštěna povinnosti zastupovat stěžovatele, nemá žádný vliv na to, že by nebyly naplněny podmínky pro ustanovení zástupce. Ty naplněny byly a nijak se časem nezměnily. Krajský soud měl stěžovateli poté, co zprostil ustanovenou zástupkyni povinnosti jej zastupovat, ustanovit jiného zástupce, neboť to bylo třeba k ochraně jeho práv. V této věci nelze aplikovat ani judikaturu ohledně nečinnosti stěžovatele, neboť ten s ustanovenou zástupkyní komunikoval, pouze nebyl schopen z důvodu stěhování obratem poskytnout stejnopis rozhodnutí; na základě toho ustanovená zástupkyně učinila závěr o neposkytnutí součinnosti a požádala krajský soud o zrušení svého ustanovení. V takovém případě bylo potřebné posoudit, zda došlo k nastolení situace podle § 20 odst. 2 zákona o advokacii neodůvodněným a zaviněným jednáním zastoupeného, přičemž v nyní projednávané věci tak krajský soud dostatečně neučinil.

Žaloba tak neměla být odmítnuta, neboť pro to nebyly dány zákonné předpoklady. Stěžovatel poukazuje také na nesprávnou úvahu krajského soudu ohledně lhůty k podání žaloby, když uvedl, že stěžovateli bylo rozhodnutí doručeno dne 20. 4. 2015 a žalobu bylo možno podat do 24. 8. 2015; taková lhůta neodpovídá zákonné lhůtě k podání žaloby v délce dvou měsíců. Navrhl proto usnesení krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Žalovaný v zaslaném vyjádření k podané kasační stížnosti navrhuje její zamítnutí jako nedůvodné, neboť závěry krajského soudu považuje za zcela souladné s právními předpisy.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.), přičemž zjistil, že řízení před

pokračování

krajským soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí, k čemuž byl povinen přihlédnout i bez návrhu (§ 109 odst. 4, věta za středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Předně Nejvyšší správní soud upozorňuje, že podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Jak vyplývá z judikatury, pod tímto důvodem kasační stížnosti, v podobě nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu, se fakticky skrývají i další důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s. Z povahy věci je vyloučen jen důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 – 49, a ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98).

Podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat.

Podmínkami řízení se rozumí podmínky, za nichž soud může rozhodnout ve věci samé. Nedostatek některé podmínky nebo její zánik v průběhu řízení má procesní následky odvislé od toho, zda jde o nedostatek podmínky odstranitelný, či neodstranitelný. Vždy však nedostatek některé z podmínek řízení způsobuje, že soud nesmí vydat meritorní rozhodnutí, dokud nebude odstraněn. Podmínkami řízení jsou tedy takové podmínky, bez jejichž existence nemůže dojít k rozhodnutí ve věci samé.

V důsledku přísné dispoziční zásady v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, 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 (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Pokud žádný žalobní bod neobsahuje, může být tento nedostatek podmínek řízení odstraněn, a to jedině ve lhůtě pro podání žaloby. Po marném uplynutí lhůty k podání žaloby se absentující žalobní body stávají neodstranitelným nedostatkem podmínky řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 – 40, publikovaný pod č. 113/2004 Sb. NSS, všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Soud není povinen v těchto případech vždy vyzývat žalobce k odstranění takové vady žaloby podle § 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.

Uvedené zásady ovládající správní soudnictví prošly úspěšně rovněž testem ústavní konformity, kdy Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 12/99 (toto i všechna ostatní níže citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>) uvedl, že „...každé ustanovení, které tím, že formalizuje řízení ve správním soudnictví, stanoví de facto meze přístupu k soudu, tedy meze jednoho ze základních ústavních práv – práva na soudní ochranu. Všechna taková ustanovení ... je proto nezbytné vykládat v duchu čl. 4 odst. 4 Listiny, tedy při aplikaci takových ustanovení šetřit podstatu

a smysl základních práv a svobod. ... Ústavní soud tedy posuzuje napadené ustanovení jako interpretovatelné v ústavních mezích, neshledal v něm zakotvenou „dispoziční zásadu“, resp. princip koncentrace řízení ve správním soudnictví neústavní, neboť, i když může být kritizován za to, že se vzdaluje zásadě materiální pravdy, nelze nevidět, že především a zcela nepochybně napomáhá k naplnění ústavního práva na projednání a rozhodnutí věci v přiměřené lhůtě, resp. bez zbytečných průtahů (čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 38 odst. 2 Listiny)“. Závěr, že správní žaloba musí obsahovat žalobní bod ve lhůtě pro podání žaloby, potvrdil Ústavní soud také v nálezu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09 (9/2010 Sb.), v němž bylo uvedeno 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*“.

Podle § 72 odst. 1, věty první s. ř. s. lze žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout (§ 72 odst. 4 s. ř. s.).

V projednávané věci Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobou napadené rozhodnutí žalovaného bylo stěžovateli doručeno dne 22. 6. 2015. Stěžovatel podal žalobu, která neobsahovala žádný žalobní bod (tzv. blanketní žaloba), k poštovní přepravě dne 24. 8. 2015, tj. poslední den lhůty pro podání žaloby.

Krajský soud vycházel z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, dle které platí, že je-li žaloba podána poslední den zákonné lhůty, není krajský soud povinen žalobce podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzvat, aby doplnil žalobní body, ale pro tento neodstranitelný nedostatek podmínky řízení žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítne.

Krajský soud nicméně pominul zásadní skutečnost, že stěžovatel současně s podáním žaloby požádal o ustanovení zástupce a osvobození od soudních poplatků.

Podle § 35 odst. 8 předposlední věta s. ř. s. platí, že [p]ožádá-li návrhovatel o osvobození od soudních poplatků nebo o ustanovení zástupce, po dobu od podání takové žádosti do právní moci rozhodnutí o ní neběží lhůta stanovená pro podání návrhu na zahájení řízení.

Jak již bylo uvedeno, stěžovatel požádal o ustanovení zástupce a osvobození od soudních poplatků současně s podáním žaloby, tedy dne 24. 8. 2015. Krajský soud stěžovateli ustanovil zástupkyni z řad advokátů, Mgr. Vlastu Svobodovou, usnesením ze dne 30. 11. 2015, č. j. 22 A 51/2015 – 28. Toto usnesení nabylo právní moci dne 17. 12. 2015. Podle citovaného ustanovení § 35 odst. 8 s. ř. s. platí, že lhůta k podání žaloby neběžela až do právní moci předmětného usnesení, a stěžovateli tak zbýval ještě jeden den k jejímu doplnění o podstatné náležitosti. Nejvyšší správní soud zjistil, že v této době byla krajskému soudu doručena dvě stěžovatelova podání; k poštovní přepravě předána ve dnech 10. 9. 2015 a 5. 10. 2015. Z těchto podání krajský soud vycházel, když stěžovatele osvobodil od placení soudního poplatku a ustanovil mu zástupkyni pro řízení o žalobě. Krajský soud však měl tato podání, s ohledem na stavění běhu lhůty k podání žaloby, dle

pokračování

jejich obsahu vyhodnotit také jako doplnění podané žaloby, a bylo jeho úkolem posoudit, zda z těchto podání nelze dovodit alespoň v základních rysech žalobní body.

Otázkou formulace žalobních bodů a poučovací povinností soudu při odstraňování vad žaloby se zabýval 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 by 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.

Z předmětných podání plyne, že stěžovatel nesouhlasí s tím, že mu byla odejmuta dávka – příspěvek na živobytí, jeho zdravotní stav je neuspokojivý, nemá kde bydlet, má velké dluhy a žádné příjmy. Uvádí, že ve věci proběhlo také šetření veřejného ochránce práv, na jehož závěry odkazuje. Nejvyšší správní soud má za to, že z uvedených podání je zřejmé, že stěžovatel zpochybňuje napadené rozhodnutí, neboť má za to, že mu měla být předmětná dávka (příspěvek na živobytí) s ohledem na jeho poměry přiznána. Postup krajského soudu, který tato podání nezohlednil a žalobu odmítl proto, že neobsahovala žádný žalobní bod, nelze akceptovat.

Pokud jde o stěžovatelovu námitku, že krajský soud v napadeném usnesení uvedl nesprávný datum doručení napadeného rozhodnutí (20. 4. 2015), nutno jej upozornit, že se jedná o zjevnou chybu v psaní. Uvedené datum se nachází pouze na jednom místě napadeného usnesení (poslední odstavec na str. 2), přičemž je zřejmé, že krajský soud vycházel ze správného data doručení (22. 6. 2014), jež bylo krajským soudem zjištěno z předloženého správního spisu (třetí odstavec na str. 2 napadeného usnesení). Toto pochybení tak nemohlo ovlivnit zákonnost napadeného usnesení.

Namítá-li stěžovatel nezákonné zproštění ustanovené advokátky s ohledem na § 20 odst. 2 zákona o advokacii, Nejvyšší správní soud předesílá, že krajský soud měl dostatek podkladů pro posouzení toho, zda stěžovatel zástupkyni skutečně neposkytoval náležitou součinnost a zda došlo k narušení důvěry mezi ní a klientem. Povinnost poskytovat součinnost totiž neznamená toliko, že stěžovatel není nečinný, tedy že se zástupcem komunikuje, nýbrž musí plnit také určité povinnosti, které mu ze zastoupení plynou. Ustanovený zástupce není povinen bez náležité spolupráce zastoupeného činit

veškeré úkony, které mu zastoupený nařídí. Ačkoli tedy stěžovatel nečinný nebyl a se zástupkyní určitým způsobem komunikoval, neprojevoval náležitou součinnost; přestože byl vyzván ke sdělení zásadních údajů (např. data doručení napadených rozhodnutí), tyto neposkytl a nařídil zástupkyni, ať si je pořídí sama tak, že má nahlédnout do spisu u žalovaného. Takový postup, zejména za situace, je-li k podání žaloby, příp. k jejímu doplnění, stanovena relativně krátká lhůta, nelze považovat za poskytnutí náležité součinnosti, jak se snaží navodit stěžovatel. Stěžovatelova komunikace se zástupkyní navíc neprobíhala standardním způsobem. Z vyjádření zástupkyně plyne, že stěžovatel byl agresivní, zvyšoval hlas a hanlivě se vyjadřoval o jejich profesních schopnostech. Stěžovatel v předložené e-mailové komunikaci (která je rovněž součástí spisu krajského soudu) sám uváděl, že telefonický hovor probíhal neslušným způsobem, a to ze strany zástupkyně. Na základě uvedeného bylo lze dle Nejvyššího správního soudu dospět k závěru o narušení důvěry mezi ustanovenou zástupkyní a stěžovatelem, a proto krajskému soudu nezbylo než ustanovenou zástupkyni její povinnosti zastupovat stěžovatele v řízení o žalobě zprostit. Tato námitka tak nemůže obstát.

Před vyslovením svých závěrů musel Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci vážit, zda se v případě výroku I., II. a III. napadeného usnesení jedná o vzájemně závislé výroky a dospěl k závěru, že výrok III. je závislý na výroku I., výrok II. je na zbylých výrocích nezávislý.

Jelikož Nejvyšší správní soud shledal vadu toliko ve výroku I., na kterém je závislý pouze výrok III., rozhodl o jejich zrušení a v této části též o vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první, s. ř. s.), ve kterém bude krajský soud vycházet z právního názoru Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Na krajském soudu tak bude rozhodnout o věci znovu s tím, že posoudí podání stěžovatele ze dne 8. 9. 2015 a 29. 9. 2015 založená ve spise jako včasné doplnění žaloby. Dospěje-li k závěru o potřebnosti zastoupení stěžovatele v řízení o žalobě, ustanoví mu zástupce, přičemž zásadně by bylo v takovém případě vhodné ustanovit advokáta, který je již s věcí obeznámen, ledaže by tomu bránily nějaké zvláštní důvody. Pokud jde o výrok II. napadeného usnesení, jak to plyne ze shora popsání, neshledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, a proto mu nezbylo, než ji postupem dle ustanovení § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s., v této části zamítnout.

O nákladech řízení před Nejvyšším správním soudem rozhodne v dalším řízení krajský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), vyjma odměny advokáta za zastupování v tomto kasačním řízení, o níž rozhodl Nejvyšší správní soud sám.

Stěžovateli byl usnesením ze dne 6. 4. 2016, č. j. 2 Ads 46/2016 - 26, Nejvyšším správním soudem ustanoven zástupce, Mgr. Lukáš Míša, advokát, podle § 35 odst. 8 s. ř. s.; hotové výdaje ustanoveného zástupce a odměnu za zastupování osoby platí v takovém případě stát. Nejvyšší správní soud přiznal zástupci stěžovatele odměnu za jeden úkon právní pomoci – sepis a podání kasační stížnosti – ve výši 1000 Kč a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 9 odst. 2, § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Protože je advokát plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o částku odpovídající dani, kterou je tato

pokračování

osoba povinná z odměny za zastupování a náhrad hotových výdajů odvést podle zákona o DPH. Částka této daně činí 273 Kč. Ustanovenému zástupci se tedy přiznává odměna za zastupování stěžovatele v řízení o kasační stížnosti ve výši 1573 Kč. Tato částka bude uhrazena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta.

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

V Brně dne 8. června 2016

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu