



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **M. K.**, zastoupeného Mgr. Lukášem Míšou, advokátem, se sídlem Martinkova 854/5, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 6. 2015, č. j. MPSV-UM/3787/15/9S-VYK, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 16. 2. 2016, č. j. 22 A 53/2015 - 40,

t a k t o :

- I. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 16. 2. 2016, č. j. 22 A 53/2015 - 40, **se** ve výrocích I. a IV. **zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Ve zbytku **se** kasační stížnost **zamítá**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozhodnutí krajského soudu a jemu předcházející rozhodnutí žalovaného

[1] Usnesením ze dne 16. 2. 2016, č. j. 22 A 53/2015 - 40, Krajský soud v Brně (dále jen „napadené usnesení“ a „krajský soud“) odmítl žalobu, kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 6. 2015, č. j. MPSV-UM/3787/15/9S-VYK (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce ČR ze dne 19. 3. 2015, č. j. 15892/2015/TRE, jímž mu nebyla dle § 2 odst. 5 písm. a) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, přiznána dávka mimořádné okamžité pomoci na úhradu nezbytného jednorázového výdaje.

[2] V odůvodnění napadeného usnesení krajský soud předně konstatoval, že se zabýval splněním podmínek řízení, přičemž vyhodnotil, že žaloba trpí jejich neodstranitelným nedostatkem, a to absencí žalobních bodů, označení výroku rozhodnutí, který je žalobou napadán, upřesnění návrhu výroku rozsudku a označení dne, kdy bylo žalobou napadené rozhodnutí stěžovateli doručeno.

[3] Krajský soud pak v daném kontextu učinil úkony směřující ke zjištění data doručení napadeného rozhodnutí stěžovateli, aby zvážil, zda bude objektivně možné, s ohledem na lhůtu pro podání žaloby, vyzvat stěžovatele k odstranění vad žaloby ve smyslu § 37 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Z obsahu správního spisu přitom krajský soud zjistil, že napadené rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno dne 22. 6. 2015.

[4] Krajský soud dále poukázal na dotčená ustanovení soudního řádu správního a judikaturu Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 11. 3. 2010, č. j. 7 As 15/2010 – 56, vyslovil závěr, že *„v případech, kdy žaloba neobsahuje žádný žalobní bod, a zároveň již není objektivně možné, že by žalobce žalobní bod ve lhůtě pro podání žaloby doplnil, neexistuje zákonná povinnost soudu vyzývat žalobce k odstranění těchto vad ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s.“*.

[5] S ohledem na skutečnost, že žaloba trpí nedostatkem podmínek řízení, který je již s ohledem na uplynutí lhůty k podání žaloby (§ 72 odst. 1 s. ř. s.) neodstranitelný, když žaloba neobsahuje žádný žalobní bod, napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 22. 6. 2015 a poslední den k podání žaloby, resp. k jejímu doplnění o žalobní body a další náležitosti, připadl na pondělí 24. 8. 2015 (v tento den byla žaloba stěžovatelem předána k poštovní přepravě), krajský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[6] Krajský soud také uvedl, že stěžovateli ustanovil usnesením ze dne 30. 11. 2015, č. j. 22 A 53/2015 – 28, zástupkyní advokátku Mgr. Vlastu Svobodovou. Jmenovaná advokátka podáním ze dne 14. 1. 2016 (doručeným krajskému soudu téhož dne) požádala o zproštění ustanovení, neboť stěžovatel při jednání s ní vystupoval konfliktně a agresivně. S ohledem na tuto skutečnost proto krajský soud zástupkyni Mgr. Vlastu Svobodovou zprostil povinnosti stěžovatele zastupovat.

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Stěžovatel proti napadenému usnesení podal v zákonné lhůtě kasační stížnost opřenou o § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[8] V kasační stížnosti stěžovatel předně namítl, že měl být krajským soudem zvolen takový procesní postup, který by mu neznemožnil přístup k soudu. Dále uvedl, že i přes závěr krajského soudu, že žaloba proti napadenému rozhodnutí neobsahuje žalobní body ve smyslu rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, neměla být bez dalšího odmítnuta. Krajský soud měl v této věci postupovat podle § 37 odst. 5 s. ř. s. a umožnit stěžovateli (prostřednictvím zástupce) doplnění žaloby. Neuvedení žalobních důvodů totiž není neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení.

pokračování

[9] Samotná skutečnost, že stěžovatel nedokázal komunikovat s ustanovenou zástupkyní, pak nemohla mít za následek možnost rezignovat na poskytnutí ochrany stěžovateli. Tato skutečnost totiž nemá žádný vliv na to, že v případě stěžovatele byly naplněny podmínky pro ustanovení zástupce. Stěžovatel navíc s ustanovenou zástupkyní komunikoval, tedy nebyl nečinný, avšak ta si učinila závěr o neposkytnutí součinnosti a požádala o zrušení svého ustanovení.

[10] Žaloba podaná stěžovatelem proti napadenému rozhodnutí tak neměla být odmítnuta, protože k tomu nebyly splněny zákonné předpoklady. Krajský soud v této věci zvolil příliš formální postup, přičemž bylo namístě v zájmu ochrany práv stěžovatele přistoupit k ustanovení jiného zástupce a následně po případném doplnění nedostatků žaloby projednat věc meritorně.

[11] Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[12] Žalovaný nevyužil možnosti vyjádřit se ke kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[14] 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.

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

[16] V důsledku přísné dispoziční zásady v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu musí žaloba obsahovat alespoň jeden žalobní bod. Z něj musí být patrné, z jakých konkrétních skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí správního orgánu za nezákonné nebo nicotné (§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). Smyslem a účelem toho, aby v žalobě byl uveden (alespoň jeden) žalobní bod, je především vymezit obsah soudního přezkumu, tj. jaké skutkové a právní otázky má soud posuzovat z hlediska žalobcem tvrzené nezákonnosti či nicotnosti rozhodnutí.

[17] Pokud v žalobě není žádný žalobní bod obsažen, může být tento nedostatek podmínek řízení odstraněn, a to jediné ve lhůtě pro podání žaloby. Po marném uplynutí této lhůty 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). Soud v těchto případech není povinen žalobce vyzývat k odstranění takové vady žaloby podle § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť takto široce pojiímaná povinnost soudu by zjevně odporovala shora uvedené dispoziční zásadě a rovněž zásadě koncentrace řízení, v souladu s nimiž je tento typ řízení koncipován.

[18] V této souvislosti Nejvyšší správní soud odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 12/99, v němž je konstatováno, 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.), ve kterém bylo mimo jiné uvedeno, že „[ž]aloba 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“.

[19] 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.).

[20] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že žalobou napadené rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno dne 22. 6. 2015. Z obsahu soudního spisu dále vyplývá, že žalobu stěžovatel podal k poštovní přepravě dne 24. 8. 2015, tj. poslední den lhůty pro podání žaloby, přičemž ta neobsahovala žádný žalobní bod (tzv. blanketní žaloba).

[21] Krajský soud při svém postupu ve věci vycházel z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, dle které platí, že je-li žaloba podána poslední den zákonné lhůty, není 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.

[22] V daném případě však krajský soud opomenul zásadní skutečnost, že stěžovatel současně s podáním žaloby požádal o ustanovení zástupce a osvobození od soudních poplatků.

pokračování

[23] Podle § 35 odst. 8 věty třetí s. ř. s. platí, že požádá-li navrhovatel 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.

[24] Jak již bylo uvedeno, stěžovatel požádal o ustanovení zástupce a osvobození od soudních poplatků současně s podáním žaloby, tj. dne 24. 8. 2015. Krajský soud pak stěžovateli ustanovil zástupkyni z řad advokátů Mgr. Vlastu Svobodovou usnesením ze dne 30. 11. 2015, č. j. 22 A 53/2015 – 28. Toto usnesení nabylo právní moci dne 17. 12. 2015 (na originálu vyhotovení nesprávně vyznačena právní moc na den 22. 12. 2015). Ve smyslu shora citovaného § 35 odst. 8 s. ř. s. tedy platí, že lhůta k podání žaloby v této věci neběžela až do právní moci usnesení o ustanovení zástupkyně. Stěžovateli tak zbýval právě jeden den (tj. poslední den lhůty pro podání žaloby) k jejímu doplnění o podstatné náležitosti, resp. žalobní body.

[25] Nejvyšší správní soud přitom ze soudního spisu zjistil, že dne 11. 9. 2015 bylo krajskému soudu osobně doručeno podání stěžovatele a dne 5. 10. 2015 odeslal stěžovatel krajskému soudu podání další. Z obou 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, a to dle jejich obsahu a v kontextu stavění běhu lhůty k podání žaloby, vyhodnotit také jako doplnění podané žaloby. Bylo tak úkolem krajského soudu posoudit, zda tato podání neobsahují alespoň v základních rysech žalobní body.

[26] 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 byt 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. tak podle rozšířeného senátu krajskému soudu vznikne 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.

[27] Z předmětných podání plyne, že stěžovateli 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 tudíž za to, že z uvedených podání je zřejmé, že

stěžovatel zpochybňuje i napadené rozhodnutí samotné, neboť je přesvědčen, že mu měla být dávka mimořádné okamžité pomoci na úhradu nezbytného jednorázového výdaje, s ohledem na jeho poměry, přiznána. Postup krajského soudu, který tato podání nezohlednil a žalobu odmítl proto, že neobsahovala žádný žalobní bod, tak nelze akceptovat.

[28] Namítl-li dále 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 ustanovené zástupkyni skutečně neposkytoval náležitou součinnost a zda došlo k narušení důvěry mezi ní a klientem. Povinnost poskytovat součinnost totiž neznámá 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 předestřít stěžovatel. Stěžovatelova komunikace se zástupkyní navíc neprobíhala standardním způsobem. Z vyjádření ustanovené zástupkyně plyne, že stěžovatel byl agresivní, zvyšoval hlas, a hanlivě se vyjadřoval o jejích profesních schopnostech. Stěžovatel v předložené emailové komunikaci (která je rovněž součástí spisu krajského soudu), sám uváděl, že telefonický hovor probíhal neslušným způsobem, a to ze strany ustanovené zástupkyně. Na základě uvedeného tak bylo možné dle Nejvyššího správního soudu dospět k závěru o narušení důvěry mezi ustanovenou zástupkyní a stěžovatelem, a proto krajskému soudu nezbylo než ustanovenou zástupkyní její povinnosti zastupovat stěžovatele v řízení o žalobě zprostit. Tato námitka tedy nemůže obstát.

[29] Nejvyšší správní soud závěrem podotýká, že z důvodu povinného zastoupení v kasačním řízení (§ 105 odst. 2 s. ř. s.) stěžovateli ustanovil usnesením ze dne 6. 4. 2016, č. j. 2 Ads 61/2016 - 43, zástupcem Mgr. Lukáše Míšu, advokáta. Z obsahu spisu krajského soudu je patrné, že potřeba ustanovit stěžovateli zástupce vyvstala již v řízení o žalobě, kdy byla stěžovateli k ochraně jeho práv ustanovena zástupkyní Mgr. Vlasta Svobodová. Jelikož krajský soud nezprostil Mgr. Svobodovou povinnosti zastupovat stěžovatele proto, že by zástupce k ochraně svých práv již nezbytně nepotřeboval, ale pro narušení důvěry mezi advokátkou a stěžovatelem, je namístě, aby krajský soud v dalším řízení vycházel z toho, že vztah zastoupení mezi stěžovatelem a ustanoveným zástupcem Mgr. Míšou nadále trvá (ledaže shledá, že stěžovatel nadále nesplňuje předpoklady pro ustanovení zástupce ve smyslu § 35 odst. 8 věta první s. ř. s.). Výrok usnesení č. j. 2 Ads 61/2016 - 43, jenž neomezuje trvání zastoupení pouze na dobu řízení o kasační stížnosti, takový postup umožňuje, a navíc je v souladu se zásadou procesní ekonomie. Ostatně je i praktické, že v dalším řízení bude vystupovat v postavení zástupce stěžovatele advokát, který je s jeho věcí již obeznámen.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[30] Před vyslovením svých závěrů musel Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci vážit, zda se v případě výroků I., II., III. a IV. napadeného usnesení jedná o vzájemně závislé výroky, a dospěl k závěru, že výrok IV. (žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení) je závislý na výroku I. (žaloba se odmítá); výroky II. a III. (zproštění advokátky povinnosti zastupovat stěžovatele v řízení o žalobě a stanovení její odměny za toto zastupování) jsou na zbylých výrocích nezávislé.

[31] Jelikož Nejvyšší správní soud shledal vadu rozhodnutí ve výroku I., na kterém je závislý pouze výrok IV., 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.). Bude tak na krajském soudu, aby o věci znovu rozhodl, s tím, že posoudí podání stěžovatele ze dne 8. 9. 2015 a 29. 9. 2015, jež jsou založena v soudním spise, jako včasné doplnění žaloby. Pokud jde o výroky II., III. napadeného usnesení, pak v tomto rozsahu Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou; proto ji postupem dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s., v této části zamítl.

[32] O nákladech řízení před Nejvyšší správním soudem rozhodne v dalším řízení krajský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), a to včetně určení výše odměny ustanoveného zástupce Mgr. Lukáše Miši, advokáta, za úkony provedené v tomto řízení.

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

V Brně dne 9. června 2016

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu