

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **J. Z.**, zastoupeného Mgr. Antonínem Novákem, advokátem se sídlem Pavelčákova 6/11, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, odbor sociálních věcí, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 7. 2008 č.j. KUOK 68907/2008, o poskytnutí dávky sociální podpory - příspěvku na bydlení, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 2. 2010, č. j. 38 Cad 32/2008 – 16,

takto:

I. Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 2. 2010, č. j. 38 Cad 32/2008 – 16, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

II. Zástupci žalobce Mgr. Antonínu Novákovi, advokátu, **se přiznává** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti ve výši 1920 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

Žalobce (dále též „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá shora označené usnesení Krajského soudu v Ostravě (dále též „krajský soud“) ze dne 2. 2.2010, č. j. 38 Cad 32/2008 - 16, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 7. 2008 č.j. KUOK 68907/2008, o poskytnutí dávky sociální podpory - příspěvku na bydlení.

V žalobě ze dne 21. 9. 2008 proti uvedenému rozhodnutí žalovaného žalobce označil napadené rozhodnutí a dále pouze uvedl, že „se domnívá, že při rozhodnutí došlo

k diskriminaci znevýhodněním ze zákona“. K výzvě Krajského soudu v Ostravě provedené usnesením ze dne 10. 10. 2008, č. j. 38 Cad 32/2008 - 4, s detailním poučením stěžovatele jak má žalobu doplnit, stěžovatel podáním ze dne 18. 11. 2008 uvedl, že napadeným rozhodnutím žalovaný změnil a současně potvrdil prvoinstanční rozhodnutí Úřadu práce v Olomouci, ze dne 13. 6. 2008, č.j. 2648/8/OLE-1/5 o poskytnutí dávky sociální podpory - příspěvku na bydlení dle § 24 až 27 a 49 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů a § 3 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu. Dále uvedl, že s prvoinstančním rozhodnutím nesouhlasil a podal proti němu odvolání, v němž namítal, že výpočet příspěvku na bydlení provedený způsobem uvedeným v napadeném rozhodnutí je diskriminační v tom, že mu nezaručuje rovná práva ve smyslu čl. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 30 Listiny základních práv a svobod. Poukazoval jednak na to, že provedený způsob výpočtu příspěvku znevýhodňuje osoby bydlící ve vlastních domech ve prospěch uživatelů nájemních bytů a vlastníků bytů v bytových domech, a jednak dochází k diskriminaci podle bydliště s ohledem na počet obyvatel obce bydliště. Žalovaný napadené prvoinstanční rozhodnutí sice změnil, ale odvolání nevyhověl. Toto rozhodnutí žalovaného považoval stěžovatel za nezákonné, protože jím byl krácen na svých veřejných subjektivních právech a vystaven diskriminaci při realizaci základních lidských a občanských práv. Proto podal dle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), žalobu. K odůvodnění žaloby uvedl, že zákon o státní sociální podpoře rozlišuje pro účely poskytnutí příspěvku na bydlení účastníky systému v § 25 odst. 1 a § 26 odst. 1 na uživatele nájemních bytů a na uživatele bytů družstevních a ve vlastnictví. Tento zákon a správní rozhodnutí podle něho vydaná nastolují základní nerovnost příjemců této dávky státní sociální podpory. Jde jednoznačně o diskriminaci vlastnické a družstevní formy bydlení ve prospěch uživatelů a nájemců v klasických nájemních nemovitostech. Nájemci mají přiznány zákonem vyšší normativní náklady. Navíc se u nájemců normativní náklady zvyšují podle počtu obyvatel obce bydliště, zatímco u uživatelů vlastních a družstevních bytů jsou tyto náklady konstantní. Při aplikaci této úpravy v napadených rozhodnutích žalovaného a správního orgánu I. stupně došlo tedy na jeho straně (žalobce) k porušení jeho práv ve smyslu čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 11 odst. 1 a 3, a čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Proto navrhl., aby napadené rozhodnutí žalovaného krajský soud pro nezákonnost zrušil, a současně zrušil i rozhodnutí prvoinstanční, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud v napadeném usnesení připomenul obsah § 37 a § 71 s. ř. s. s tím, jaké náležitosti má mít každé podání a jaké jsou předepsány náležitosti žaloby, a konstatoval, že žaloba předepsané náležitosti neměla, žalobce byl řádně vyzván k jejímu doplnění, nicméně žalobce vytýkané vady neodstranil, neboť obsahem jeho podání ze dne 18. 11. 2008 je v podstatě jenom kritika zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, a nejedná se o tzv. žalobní body ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy o takové skutečnosti, ze kterých by bylo patrno z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce za nezákonné nebo nicotné napadené výroky samotného správního rozhodnutí žalovaného. Jedná se přitom o takové vady, pro které v řízení nelze dále pokračovat a krajský soud proto podle § 37 odst. 5 s. ř. s. žalobu odmítl.

V podané kasační stížnosti a jejím doplnění stěžovatel uvedl, že se domnívá, že krajský soud „při rozsudku“ (správně má být „usnesení“, pozn. NSS) vycházel z nesprávného posouzení právní otázky. Postup krajského soudu považuje za nezákonný, v rozporu s ústavním pořádkem ČR, konkrétně s právem na soudní ochranu a spravedlivý

proces, zakotveným v čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Domnívá se, že v žalobě uvedl všechny potřebné skutečnosti, a tedy že žaloba splňuje všechny zákonné náležitosti. Žalobu považuje za srozumitelnou a určitou, což je z její textace zcela zřejmé. Pro doplnění uvádí, že v předmětném řízení došlo i k dalším pochybením soudu a celé řízení je vedeno v rozporu s právem na spravedlivý proces, neboť postupem soudu bylo žalobci odňato právo na právní pomoc v soudním řízení a právo na soudní ochranu. V kasační stížnosti proti napadenému usnesení žádal o prominutí soudních poplatků a bezplatné přidělení advokáta z důvodu nedostatku finančních prostředků. Řádně vyplnil a ve stanovené lhůtě 10ti dnů doručil na podatelnu Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci formulář o osobních a majetkových poměrech pro osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce ve věci 38 Cad 32/2008. Advokát mu přidělen nebyl, proti usnesení ze dne 20. 4. 2010 o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce z řad advokátů podal žalobce kasační stížnost, té však nebylo rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 4. 8. 2010, sp. zn. 3 Ads 63/2010 - 29 vyhověno. Žalobce následně zjišťoval, co se stalo s podáním řádně vyplněného prohlášení o osobních a majetkových poměrech pro osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce ve věci 38 Cad 32/2008, a zjistil, že prohlášení bylo u Krajského soudu v Ostravě přiřazeno k nesprávné spisové značce. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil Krajskému soudu v Ostravě k dalšímu řízení.

Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření s tím, že nadále trvá na tom, že žalovaný (jako odvolací orgán) postupoval ve správním řízení v souladu se správním řádem, a napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem, jak bylo ostatně již uvedeno ve vyjádření žalovaného k žalobě. Žalobce ve svém podání - žalobě z 21. 9. 2008 původně pouze tvrdil, že se domnívá, že při rozhodnutí došlo k diskriminaci znevýhodněním, vyplývajícím ze zákona, aniž by své tvrzení jakkoliv odůvodnil a předložil důkazy. Uvedené podání bylo doplněno podáním ze dne 18. 11. 2008, které v podstatě obsahovalo jen kritiku zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů. Žalobce neuvedl žádné skutečnosti, ze kterých by bylo patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce za nezákonné nebo nicotné napadené výroky samotného správního rozhodnutí žalovaného. Vady svého původního podání z 21. 9. 2008 ani tímto doplňujícím podáním tedy neodstranil. Podle názoru žalovaného se jednalo o takové vady řízení, pro které nebylo možno v řízení pokračovat a soudu pak nezbylo než žalobu odmítnout. Vzhledem k uvedenému žalovaný považuje kasační stížnost za nedůvodnou a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti označenému usnesení přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., a neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti; vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

K meritorní kasační námitce, tj. namítané nezákonnosti napadeného usnesení s tvrzením, že žaloba splňovala všechny zákonné náležitosti, Nejvyšší správní soud předesílá, že problematikou náležitostí žaloby se již opakovaně zabýval a dospěl k ustálené judikatuře, viz zejména rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, www.nssoud.cz. Tato judikatura vykládá a zdůrazňuje význam § 71 s. ř. s. ve spojení s jeho § 37.

V jejím smyslu je tak třeba opakovaně především poukázat na to, že soudní řád správní stanoví pro každé podání účastníka vůči soudu určité náležitosti, jež toto podání musí splňovat. Pokud je nesplňuje, definuje zákon postup soudu při doplňování náležitostí podání a odstraňování jeho vad. Rovněž definuje další postup soudu a právní následky toho, není-li podání doplněno a vady odstraněny. Náležitosti žaloby v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) vyplývají v první řadě z ustanovení § 37 s. ř. s. (zejm. z jeho odst. 3), kde jsou stanoveny obecné („minimální“) náležitosti každého podání adresovaného soudu, které se vztahují na všechna řízení podle soudního řádu správního, pokud z jeho ustanovení o jednotlivých typech řízení neplyne (ať již přímo nebo z povahy věci), že podání některé z náležitostí podle § 37 s. ř. s. v rámci daného konkrétního typu řízení nemusí splňovat. Další náležitosti podání - nad rámec „minimálních“ náležitostí - však jsou pro žalobu proti rozhodnutí správního orgánu stanoveny v § 71 s. ř. s., stejně jako jsou u jiných typů řízení podle s. ř. s. stanoveny v jiných jeho příslušných ustanoveních. V § 37 odst. 5 větě první s. ř. s. se hovoří o odstraňování „vad podání“, nikoli o odstraňování vad podání podle § 37 odst. 3 s. ř. s. Z této skutečnosti a především ze systematického zařazení ustanovení o opravě a odstraňování vad podání do § 37 odst. 5 s. ř. s., který je součástí obecných ustanovení o řízení ve správním soudnictví, nutno nepochybně usuzovat, že i nesplnění zvláštních náležitostí podání předepsaných pro jednotlivé typy řízení musí vést za splnění podmínek § 37 odst. 5 s. ř. s. k odmítnutí podání, a tedy ke skončení soudního řízení o věci (obdobný závěr viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 4 Ads 37/2004 - 42, dostupný na www.nsoud.cz).

Krajský soud v posuzované věci shledal, že podání žalobce nesplňovalo náležitosti žaloby, jak je stanoví § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení musí žaloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) dále obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné; podle písm. e) pak též musí být uvedeno, jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést. Ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak žalobci ukládá povinnost uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky žalovaného rozhodnutí správního orgánu za nezákonné nebo nicotné.

Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Jenom tak je možné posoudit, která zákonná ustanovení a ve spojení s jakými skutkovými okolnostmi měl žalovaný správní orgán při

vydání napadeného rozhodnutí porušit. Proto také podle citovaného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, platí, že *Smyslem uvedení žalobních bodů [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] 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 věcí zabývat.*

Nejvyšší správní soud konstatuje, že v posuzované věci stěžovatel uplatnil svoje žalobní námitky proti napadenému rozhodnutí správního orgánu sice především v rovině ústavní konformity aplikované zákonné úpravy, a primárně tedy nenamítal rozpor napadeného rozhodnutí s aplikovanou úpravou, nicméně za tvrzenou „nezákonnost" rozhodnutí je třeba považovat i jeho tvrzený rozpor s úpravou ústavní. Takový rozpor bylo z tvrzení stěžovatele v žalobě možné dovodit. V kasační stížnosti potom stěžovatel namítal nezákonnost usnesení soudu, pro nesprávné posouzení právní otázky. Stěžovatel svými námitkami míří k tomu, že protiústavní a diskriminační je samotná právní úprava, podle níž bylo napadené rozhodnutí žalovaného vydáno a přezkoumáno krajským soudem (jinak vyjádřeno – i tady rozhodnutí vytýká, že by bylo v rozporu s ústavní úpravou).

V posuzované věci je ze stěžovatelových tvrzení patrné, že napadené rozhodnutí považoval za nezákonné proto, že jím byl diskriminačně dotčen na svém vlastnickém právu. I takto obecně formulovaný žalobní bod naznačuje, že právní podstatou tvrzené nezákonnosti je porušení stěžovatelova vlastnického práva, a to ze skutkových individuálně odlišitelných důvodů, kdy se do rozhodnutí o příspěvku na bydlení promítá zákonem provedené rozlišování uživatelů nájemních bytů na straně jedné, a uživatelů bytů družstevních a bytů ve vlastnictví na straně druhé, přičemž on bydlí ve vlastním domě.

Krajský soud vycházel z jiného právního názoru, měl-li za to, že takové vymezení důvodu podání žaloby nenaplňuje znaky žalobního bodu ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a žaloba je tak pro nedostatek podmínek řízení nepřípustná. Právní názor krajského soudu správný není a odmítnutí žaloby z tohoto důvodu postupem podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je chybné. Proto Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu k důvodné kasační stížnosti zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.) a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Stěžovatelovo tvrzení je třeba ve světle shora popsaných zásad považovat za žalobní bod, jakkoli nekonkrétní; to však samo o sobě nemohlo být důvodem k odmítnutí žaloby.

Obiter dictum k věci samé Nejvyšší správní soud ještě dodává, že se kasačními stížnostmi stěžovatele v obdobných věcech (příspěvek na bydlení za jiná časová období) zabývá již opakovaně, přičemž v předchozích případech se jednalo vždy o meritorní projednání věcí (zamítavé rozsudky krajského soudu, kdy krajský soud shledal stěžovatelovy žaloby projednatelné).

Pro úplnost je dále třeba také uvést, že stěžovatel v kasační stížnosti ještě namítal porušení práva na spravedlivý proces ve spojení s tím, že mu k jeho žádosti nebyl ustanoven advokát pro řízení o žalobě, a to ve spojení se zamítavým usnesením ze dne 20. 4. 2010, k čemuž sám dodal, že toto usnesení bylo k jím podané kasační stížnosti přezkoumáno Nejvyšším správním soudem (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 8. 2010,

sp. zn. 3 Ads 63/2010 - 29). K tomu Nejvyšší správní soud především poznamenává, že se danou námitkou nemůže zabývat již z důvodu překážky věci rozhodnuté, a dále poznamenává, že následně, po zjištění stěžovatelem uváděného pochybení, krajský soud žalobci zástupce pro řízení o žalobě ustanovil. Čili jinými slovy - tvrzené pochybení krajského soudu bylo následně napraveno a právo stěžovatele na ustanovení zástupce pro řízení o žalobě bylo zprůchodněno a naplněno.

Krajský soud tedy v dalším řízení vyjde z toho, že žaloba po doplnění k výzvě soudu obsahovala žalobní bod, a rozhodne ve věci samé. Současně rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Odměna ustanovenému zástupci stěžovatele Mgr. Antonínu Novákovi, advokátu, byla stanovena za dva úkony právní služby ve výši 500 Kč podle § 9 odst. 2 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů [převzetí a příprava zastoupení a písemné podání soudu týkající se věci samé podle § 11 odst. 1 písm. b) a d) této vyhlášky] a režijní paušál podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky ve výši 300 Kč za každý úkon. Zástupce stěžovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto se podle § 35 odst. 8 s. ř. s. odměna zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 20 % z částky 1600 Kč, tj. 320 Kč. Zástupci stěžovatele bude vyplacena částka ve výši 1920 Kč, a to z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 28. června 2011

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu