

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Rutsche v právní věci žalobce: **J. Š.**, zastoupen Mgr. Martinem Zikmundem, advokátem se sídlem Šafaříkovy sady 5, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, proti rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje, odbor sociálních věcí, ze dne 2. 11. 2010, čj. 2129/SZ/10-3, o nepřiznání dávky pomoci v hmotné nouzi, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 8. 6. 2011, č. j. 17 A 64/2010 - 24,

takto:

I. Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 8. 6. 2011, č. j. 17 A 64/2010 – 24, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

II. Zástupci stěžovatele Mgr. Martinu Zikmundovi, 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 Plzni (dále též „krajský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje, odbor sociálních věcí, ze dne 2. 11. 2010, čj. 2129/SZ/10-3, o nepřiznání dávky pomoci v hmotné nouzi - mimořádná okamžitá pomoc na úhradu nezbytného jednorázového výdaje.

V žalobě žalobce mj.: 1) Uvedl, že krajský úřad v odvolacím řízení podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně v části odůvodnění. Žalobce dále ocitoval §§ 90 odst. 1 písm. c) a 36 odst. 2 správního řádu. 2) Žalobce ocitoval

změněnou část odůvodnění napadeného rozhodnutí, a 3) Žalobce uvedl, že toto kulantní rozhodnutí má jeden zásaditý problém, o kterém ví moc dobře jak prvoinstanční orgán, tak i odvolací, a to, že z 6. 9. 2010 pod čj. 13074/2010/ASS byla také podána žádost žalobce o doplatek na bydlení, které nebylo vyhověno, a to už od šestého měsíce roku 2010, odkdy tuto žádost měsíčně předkládá a z tohoto důvodu k této žádosti začal vyplňovat i žádost na mimořádnou okamžitou pomoc. Protože tyto dva správní orgány začaly natahovat čas tím, že prvoinstanční správní orgán žádost zamítne, on napíše odvolání, za tři měsíce od podání prvotní žádosti přijde od nadřízeného orgánu rozhodnutí, že se věc podřízeného orgánu ruší a vrací k novému řízení, poté uběhne další měsíc, kdy podřízený správní orgán, aniž by bral v potaz právní názor nadřízeného orgánu, kterým je mimochodem vázán, při dalším rozhodnutí žádost opět zamítne. On opět napíše odvolání a než přijde odpověď uplyne 7 měsíců od prvotní žádosti, takto se to děje u jeho příspěvku na živobytí, který mu není vyplácen od sedmého měsíce roku 2010 a to samé u doplatku na bydlení. Smutné na tom je, že má problémy s majitelem bytu kvůli opožděnému splácení nájmu. Majitel mu řekl, že mu nájemní smlouvu neprodlouží, že je zadlužen čím dál víc, každý měsíc si musí půjčovat na základní věci nutné k životu jako je jídlo a bydlení.

To žalobce výslovně označil jako tři žalobní body, z nichž je patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné.

Žalovaný správní orgán ve svém vyjádření k žalobě k jednotlivým žalobním bodům uvedl, že správní řád připouští změny prvostupňového rozhodnutí pouze v jeho odůvodnění, je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění v případě, kdy je výroková část v souladu s právními předpisy a i z hlediska věcné správnosti bez vad. K této změně přistoupil proto, že odůvodnění obsahovalo rozpory, které ne zcela odpovídaly obsahu výrokové části a bylo možné je odstranit pomoci podkladů obsažených ve spisu. Ke druhému žalobnímu bodu popsal, za jakých podmínek se vyplácí příslušné dávky a uvedl, že změnil odůvodnění správního orgánu I. stupně proto, že z odůvodnění rozhodnutí by mělo být zřejmé, že na úhradu nákladů na bydlení dle zákona o pomoci v hmotné nouzi je určena především dávka pomoci v hmotné nouzi - doplatek na bydlení. Třetí žalobní bod žalovaný vyhodnotil tak, že žalobce napadá skutečnost, že v případě nepřiznání mimořádné okamžité pomoci k úhradě nezbytného jednorázového výdaje na úhradu nákladů spojených s bydlením měl být přiznán doplatek na bydlení. K tomu žalovaný uvedl, že přiznání příspěvku na bydlení automaticky nezakládá získání nároku na doplatek na bydlení, přičemž vycházel ze zjištění, že příjmy a celková sociální situace umožňovala, aby si žalobce částku odpovídající doplatku na bydlení hradil z vlastních zdrojů, neboť mu byla dne 15. 7. 2010 vyplacena podpora v nezaměstnanosti za měsíce leden až červen 2010 v celkové částce 28 008 Kč.

Krajský soud v Brně v napadeném usnesení, s odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 92/2005 - 58 a po vyložení obsahu dotčených zákonných ustanovení, dospěl k závěru, že žalobní body 1-3 nepovažuje za žalobní body, neboť body 1,2 nepoukazují na žádnou nezákonnost, bod 3 není srozumitelný, není jasno, co žalobce z těchto skutečností dovozuje, proto nelze ani tento třetí žalobní bod považovat za žalobní bod. Žaloba žalobce tedy neobsahuje žádný žalobní bod, neboť z těchto žalobních bodů nelze seznat, v čem žalobce splňuje nezákonnost či nicotnost napadeného rozhodnutí, neboť žalobce s těmito třemi žalobními body nespojuje žádné konkrétní pochybení žalovaného.

Proto s odkazem na § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) žalobu odmítl.

V podané kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že krajský soud nepostupoval správně, pokud vycházel z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Azs 92/2005 - 58, neboť tento judikát obsahově na danou věc nedopadá, resp. se v této věci jedná o případ, kde jsou zcela jasným a srozumitelným způsobem žalobní body vymezeny. Z podání (žaloby) stěžovatele je zřejmé, že stěžovatel v čl. IV vytýká rozhodnutí správního orgánu nesprávné právní posouzení věci, závažná procesní pochybení a faktickou nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, byť toto není výslovně v žalobě uvedeno. Z kontextu celé žaloby však tyto skutečnosti jednoznačně vyplývají. Stěžovatel je toho názoru, že odmítnutím dané žaloby de facto došlo k porušení práva na spravedlivý proces. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil Krajskému soudu v Plzni k dalšímu řízení.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti s napadeným usnesením Krajského soudu v Plzni ztotožnil, a konstatoval, že krajský soud rozhodl správně, když usnesením žalobu odmítl, neboť stěžovatelem uvedené žalobní body jsou nesrozumitelné a nejasné.

Nejvyšší správní soud poznamenává, že od 1. 1. 2012 došlo ke změně kompetencí jednotlivých správních orgánů na úseku výkonu státní správy ve věcech pomoci v hmotné nouzi. Podle zákona č. 366/2011 Sb. s účinností od tohoto data nejsou již odvolacím orgánem ve věcech dávek státní sociální podpory krajské úřady, ale Ministerstvo práce a sociálních věcí. Podle ustanovení § 69 s. ř. s. platí, že účastníkem řízení (žalovaným) je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla; ve smyslu ustanovení § 105 odst. 1 s. ř. s. pak dále platí, že účastníky řízení o kasační stížnosti jsou stěžovatel a ti, kteří byli účastníky původního řízení. V řízení o předmětné kasační stížnosti tedy ex lege nastoupil do práv a povinností žalovaného jiný správní orgán, a to Ministerstvo práce a sociálních věcí.

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 dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

V dané věci krajský soud žalobu vůbec věcně neprojednával, ale usnesením ji odmítl, jelikož dospěl k závěru, že stěžovatel nenamítal nezákonnost napadeného rozhodnutí, a především neuvedl žádný žalobní bod, z něhož by bylo patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky za nezákonné. K odstranění nedostatků podání (žaloby) krajský soud stěžovatele nevyzýval.

S tímto postupem a závěrem krajského soudu Nejvyšší správní soud nesouhlasí.

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. Přitom zákon stanoví, že žaloba musí obsahovat vždy alespoň jeden žalobní bod (viz věta druhá ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s.). Pokud žaloba žádný žalobní bod neobsahuje, může být tento nedostatek odstraněn jen ve lhůtě pro podání žaloby.

Nejvyšší správní soud poznamenává, že se problematikou náležitostí žaloby., a jmenovitě i problematikou žalobních bodů, ve své rozhodovací činnosti již opakovaně zabýval a dospěl k ustálené judikatuře. Tato judikatura vykládá a zdůrazňuje význam § 71 s. ř. s. i ve spojení s jeho § 37 s. ř. s., viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2008, č. j. 4 Ads 45/2008 - 38, www.nssoud.cz. 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.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí s hodnocením krajského soudu, že podání stěžovatele vykazuje takové vady, pro které nebylo možno v řízení pokračovat, jmenovitě, že neobsahuje ani jediný žalobní bod, a tento nedostatek je neodstranitelný.

I když lze připustit, že žalobcovo podání nebylo zcela perfektní, netrpí toto podání takovými vadami, pro něž by nebylo možno v řízení pokračovat. Stěžovatel v něm dostatečným způsobem označil napadené rozhodnutí žalované, a uvedl výslovný návrh rozsudečného výroku. Pokud jde o žalobní body, Nejvyšší správní soud je na rozdíl od krajského soudu přesvědčen, že podání stěžovatele bylo žalobou, která byť formulačně neobratně, a nutno přiznat, že i do jisté míry ne zcela srozumitelně, žalobní body obsahovala. Ostatně takto pochopil toto podání i sám žalovaný, když ve svém vyjádření reagoval na žalobní námitky u všech tří žalobcem označených žalobních bodů. Na žalobní bod č. 1 reagoval jako na výhradu žalobce, že, či zda, citovaný § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu mohl, či nemohl, být v dané věci vůbec použit, na žalobní bod č. 2 reagoval jako na výhradu žalobce, zda změněné odůvodnění odpovídá stavu posuzované věci, a konečně žalobní bod č. 3 žalovaný vyhodnotil tak, že žalobce napadá skutečnost, že v případě nepřiznání mimořádné okamžité pomoci k úhradě nezbytného jednorázového výdaje na úhradu nákladů spojených s bydlením měl být přiznán doplatek na bydlení. Krajský soud potom první dva žalobní body žalobními body neshledal a třetí žalobní bod označil za nesrozumitelný. Tato skutečnost nepochybně postačovala k tomu, aby krajský soud dospěl k závěru, že je třeba stěžovatele vyzvat k odstranění nedostatků žaloby a jejímu doplnění.

Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích sice opakovaně uvedl, že neexistuje zákonná povinnost soudu v případech, kdy žaloba neobsahuje žádný žalobní bod, vyzývat žalobce k odstranění těchto vad ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť takto široce pojímaná povinnost soudu by odporovala zásadě dispoziční a zásadě koncentrace řízení, v souladu s nimiž je řízení o žalobě koncipováno (viz např. rozsudek č. j. 2 Azs 9/2003 – 40, ze dne 23. 10. 2003, publikován pod č. 113/2004 Sb. NSS), to však shodně s názorem stěžovatele,

podle Nejvyššího správního soudu nebyl tento případ.

Vady žaloby jsou přitom odstranitelné postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s., podle něhož předseda senátu usnesením vyzve podatele k opravě nebo odstranění vad podání a stanoví k tomu lhůtu. Nejde-li tedy o situaci, kdy podání neobsahuje žádný žalobní bod, a jde-li naopak o případ, kdy žalobní bod je formulován nedostatečně, či ne zcela srozumitelně, což se stalo v souzené věci, je soud povinen postupovat podle § 37 odst. 5 s. ř. s. a usnesením vyzvat podatele k opravě nebo odstranění vad podání tak, aby mohlo být věcně a úplně projednáno. Pouze v případě, že podání není k výzvě ve stanovené lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení není možno pro tento nedostatek pokračovat, odmítne soud usnesením vadný návrh. Stěžovatel by tak mohl napravit, odstranit vady žaloby podle § 37 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud dodává, že ne zcela srozumitelné formulace žalobních bodů nelze považovat za neodstranitelný nedostatek podání, a v daném případě měl být stěžovatel k odstranění vad žaloby vyzván.

Uvedený právní názor Nejvyššího správního soudu je shodný s dosavadní judikaturou zdejšího soudu, neboť Nejvyšší správní soud již ve svém rozhodnutí ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, konstatoval, že *„(...) jestliže tedy soudní řád správní požaduje, aby žaloba splňovala určité náležitosti, nečiní tak proto, aby krajské soudy formalisticky trvaly na naplnění litery zákona, ale proto, aby žaloba mohla být podkladem právě pro poskytování několikráte zmíněné spravedlivé ochrany veřejným subjektivním právům v rámci soudního řízení. Krajské soudy musí mít tento základní smysl a účel žaloby vždy na zřeteli, a dále si musí zodpovědět otázku, jaký konkrétní smysl a účel má ta která konkrétní zákonem stanovená náležitost žaloby, a podle obsahu (samozřejmě netoliko pouze podle slov) žaloby podané žalobcem posoudit, zda tyto náležitosti splněny jsou či nikoliv. Na žalobu je přitom nutno pohlížet jak na jeden celek; proto nelze jednotlivé náležitosti posuzovat izolovaně. Stejný přístup je třeba volit i při odstraňování vad žaloby, tedy skutečných nedostatků obecných či zvláštních náležitostí žaloby, které brání tomu, aby žaloba mohla být podkladem projednání a rozhodnutí věci. (...) Pokud je namístě vady odstraňovat [např. žalobce neuvádí v žalobě žádné konkrétní výtky vůči napadenému rozhodnutí, ale pouze povšechně cituje ustanovení právních předpisů], pak soud musí žalobce vždy k odstranění těchto vad vyzvat, stanovit mu k jejich odstranění přiměřenou lhůtu, a poučit jej jednak o následcích nesplnění této výzvy, a jednak o tom, jak má vadu odstranit. Toto poučení přitom musí být konkrétní [pouhá parafráze vybraných ustanovení soudního řádu správního je tedy nedostačující] a musí být diferencované v závislosti na individuální charakteristice žalobce, vůči němuž směřuje..“* Ve vztahu k upřesňování žalobních bodů dále lze poukázat např. na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2007, č. j. 2 Azs 54/2007 - 42, v němž uvedl: *Za žalobní bod, u něhož je třeba pokusit se o jeho doplnění a upřesnění, je nutno považovat každé vyjádření žalobce, z něhož byť i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že tento má napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu za nezákonné. Pouze takovýmto – ve prospěch žalobce extenzívním – výkladem pojmu žalobního bodu lze naplnit ústavní požadavek řádného přístupu k soudní ochraně před rozhodnutím veřejné správy ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.* Ostatně k tomuto názoru se výslovně přiklonil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78.

Nejvyššímu správnímu soudu tedy z výše uvedených důvodů nezbylo, než napadené usnesení Krajského soudu v Plzni zrušit (§ 110 odst. 1 s. ř. s.) a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

Na krajském soudu tedy nyní bude, aby použil postup podle § 37 odst. 5 s. ř. s. a vyzval stěžovatele k opravě nebo odstranění vad podání a stanovil mu k tomu lhůtu. Jmenovitě bude třeba, aby byl stěžovatel vyzván ke konkretizaci svých žalobních bodů. Stěžovatel samozřejmě nemůže svoji žalobu rozšířit o další žalobní body nad rámec žalobních bodů uvedených v žalobě.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Odměna ustanovenému zástupci stěžovatele Mgr. Martinu Zikmundovi, advokátu, byla přiznána za dva úkony právní služby po 500 Kč (první porada s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení, sepis kasační stížnosti), a to podle ustanovení § 7, § 9 odst. 3 písm. f) ve spojení s § 9 odst. 2 a § 11 odst. 1 písm. b), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. a dále mu byla započítána náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky po 300 Kč. Celková výše jeho odměny tedy činí 1600 Kč (2 x 500 Kč + 2 x 300 Kč). Jelikož ustanovený advokát uvedl, že je plátcem DPH, byla mu odměna zvýšena o částku této daně (20 %). Odměna stanovená zástupci stěžovatele v celkové výši 1920 Kč mu bude vyplacena do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 26. ledna 2012

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu