

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: **M. K.**, zastoupena advokátem Alexandrem Petričko, AK Chrastavská č. 188/27, Liberec 2, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, o přezkoumání rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 7. 12. 2009, čj. OSV/731/2009/70, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 11. 11. 2011, č j. 63 Ad 6/2010 - 68,

takto:

I. Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 11. 11. 2011, č j. 63 Ad 6/2010 - 68, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

II. Zástupci stěžovatelky Alexandru Petričko, advokátu, **se přiznává** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti ve výši 960 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností napadá shora označené usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci (dále též „krajský soud“), kterým byla odmítnuta její žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 7. 12. 2009, čj. OSV/731/2009/70, jímž bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce v České Lípě ze dne 26. 10. 2009, čj. 5809/8/CLB-1/12, o povinnosti vrátit přeplatek dávky státní sociální podpory příspěvek na bydlení ve výši 6159 Kč do dne 31. 1. 2010, podle § 62 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, § 3 zákona č. 110/1995 Sb., o životním a existenčním minimu.

V žalobě žalobkyně mj. uvedla: *Žalobní body, podle kterých považuje žalobkyně napadené rozhodnutí za nezákonné a nicotné: I. Odvolací orgán nepřezkoumal odvoláním napadené rozhodnutí v rozsahu požadovaném v odvolání. II. Odvolací orgán se v odůvodnění rozhodnutí nevypořádal se všemi důvody v odvolání uvedenými.*

Žalovaný správní orgán ve svém vyjádření k žalobě v podstatné míře zopakoval obsah napadeného rozhodnutí a uzavřel: *Na základě výše uvedeného jsme přesvědčeni, že prvoinstanční i druhoinstanční řízení proběhlo v souladu s platnými právními předpisy, je žaloba neoprávněná a navrhujeme ji v plném rozsahu zamítnout.*

Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, v napadeném usnesení, po vyložení obsahu dotčených zákonných ustanovení, v jejichž smyslu žaloba mj. musí obsahovat žalobní body, dospěl k závěru, že žalobkyně uvedla jen zcela obecné fráze, ze kterých nelze zjistit vymezení skutkových a právních důvodů natolik individuálně specifikovaných, aby byly odlišitelné od obdobných věcí. 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 kasační stížnosti podané prostřednictvím ustanoveného zástupce stěžovatelka nejprve poukázala na konstatování krajského soudu v odůvodnění napadeného rozhodnutí, že *za situace, kdy v žalobě není sdělení o řízení, zahájeném před OS v České Lípě pod čj. 15 Nc 4251/2010, nemohl činit příslušná opatření, vedoucí k odstranění vad podání*. K tomu stěžovatelka dodala, že takový závěr je zcela nesmyslný a nemá oporu v zákoně. Z napadeného usnesení se ani nepodává, o jakou vadu podání by se mělo ve skutečnosti jednat, když navíc ani žádná lhůta k odstranění vady podání nebyla poskytnuta. Dále stěžovatelka namítla nesrozumitelnost odst. druhého na str. 2 usnesení, kde se jednou hovoří o § 37 odst. 5 s. ř. s., které se týká výzvy k odstranění vad podání, přičemž zde žádná lhůta stanovena není, a jednou o § 35 odst. 7 s. ř. s., jež se týká zastoupení účastníka. Závěrem stěžovatelka dodává, že za situace, kdy jí byl ustanoven zástupce, neexistuje zákonný důvod proč ustanovený zástupce nemohl při poskytnutí lhůty podle § 37 odst. 5 s. ř. s. žalobu doplnit a odstranit tak vady podání. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil Krajskému soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci k dalšímu řízení.

Žalovaný ke kasační stížnosti vyjádření nepodal.

Nejvyšší správní soud poznamenává, že od 1. 1. 2012 došlo ke změně kompetencí jednotlivých správních orgánů na úseku výkonu státní správy ve věcech státní sociální podpory. 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 věcně vůbec neprojednával, ale usnesením ji odmítl, jelikož dospěl k závěru, že stěžovatelka nedostála požadavku na uvedení žalobních bodů, z nichž by bylo patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky za nezákonné. K odstranění nedostatků podání (žaloby) krajský soud stěžovatelku nevyzýval.

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

Nejvyššímu správnímu soudu je z jeho rozhodovací činnosti známo, a plyne to i z obsahu spisu krajského soudu, že žaloba byla původně podána dne 9. 2. 2010 u Okresního soudu v České Lípě, kde bylo řízení o ní vedené pod sp. zn. 15 Nc 4251/2010 zastaveno usnesením tohoto soudu ze dne 10. 5. 2010 s poučením, že lze žalobu podat ve správním soudnictví do jednoho měsíce od právní moci tohoto usnesení. Toto usnesení nabylo právní moci dne 8. 6. 2010. V souladu s uvedeným poučením potom stěžovatelka dne 21. 6. 2010 žalobu podala osobně ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, který ji usnesením ze dne 22. 6. 2010, č. j. 63 Ad 6/2010 – 7, odmítl pro opožděnost. Toto usnesení Nejvyšší správní soud k podané kasační stížnosti zrušil rozsudkem ze dne 31. 10. 2011, č. j. 3 Ads 30/2011 - 52, a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm potom krajský soud vydal usnesení, které bylo napadeno nyní projednávanou kasační stížností.

Předmětem řízení o kasační stížnosti je, zda žaloba obsahovala údaje dostatečné k posouzení jako žalobní body, a zda k odstranění jejich vad měla být stěžovatelka vyzvána.

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, jsou pro žalobu proti rozhodnutí správního orgánu potom stanoveny v § 71 s. ř. s., stejně jako jsou u jiných typů řízení podle s. ř. s. stanoveny v jiných jeho příslušných ustanoveních. Přitom ze zákona vyplývá, 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 stěžovatelky vykazuje takové vady, pro které nebylo možno v řízení pokračovat, jmenovitě, že nesplňuje ani minimální požadavky kladené na žalobní body, a tento nedostatek je neodstranitelný.

I když lze připustit, že stěžovatelčino podání nebylo zcela perfektní, netrpí toto podání takovými vadami, pro něž by nebylo možno v řízení pokračovat. Stěžovatelka v něm dostatečným způsobem označila napadené rozhodnutí žalované, a uvedla výslovný návrh rozsudečného výroku. Pokud jde o žalobní body, Nejvyšší správní soud je na rozdíl od krajského soudu přesvědčen, že podání stěžovatelky bylo žalobou, která byť formulačně neobratně, a nutno přiznat, že i do jisté míry dosti obecně, žalobní body obsahovala, když tato před uvedením důvodů předeslala, že je uvádí jako *žalobní body*. Ostatně takto pochopil toto podání zřejmě i žalovaný, když ve svém vyjádření k žalobě velmi podrobně zrekapituloval předmět, okolnosti a důvody napadeného rozhodnutí.

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 stěžovatelky, 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 konkrétně, 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. Stěžovatelka by tak mohla tento nedostatek napravit, a odstranit vady žaloby. Nejvyšší správní soud dodává, že ne zcela konkrétní formulace žalobních bodů nelze považovat za neodstranitelný nedostatek podání, a v daném případě měla být stěžovatelka k odstranění vad žaloby vyzvána.

Uvedený právní názor Nejvyššího správního soudu je shodný s dosavadní judikaturou zdejšího soudu, který 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.

K postupu krajského soudu Nejvyšší správní soud dodává, že je do jisté míry pochopitelné, že stěžovatelku nevyzýval k odstranění vad žaloby podané dne 21. 6. 2010, když neměl z čeho dovodit, že tomuto podání předcházelo podání žaloby u Okresního soudu v České Lípě, kde bylo řízení o ní vedené pod sp. zn. 15 Nc 4251/2010 zastaveno usnesením tohoto soudu ze dne 10. 5. 2010 s poučením, že lze žalobu podat ve správním soudnictví do jednoho měsíce od právní moci tohoto usnesení, a kdy krajský soud pro dovozovanou opožděnost žalobu hned dne 22. 6. 2010 svým usnesením odmítl. Ovšem za situace, kdy bylo Nejvyšším správním soudem k podané kasační stížnosti toto usnesení zrušeno rozsudkem ze dne 31. 10. 2011, č. j. 3 Ads 30/2011 - 52, s odůvodněním, že předcházelo podání žaloby Okresnímu soudu v České Lípě, s jeho následným rozhodnutím a poučením stěžovatelky, a žaloba tudíž byla včasná, nic nebránilo tomu, aby krajský soud stěžovatelku vyzval k odstranění vad podání. To tím spíše, že stěžovatelce byl v mezidobí ustanoven zástupce.

Nejvyššímu správnímu soudu tedy z výše uvedených důvodů nezbylo, než napadené usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci 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 stěžovatelku k opravě nebo odstranění vad podání a stanovil jí k tomu lhůtu. Jmenovitě bude třeba, aby byla stěžovatelka, cestou jejího zástupce, vyzvána ke konkretizaci

žalobních bodů. Stěžovatelka 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 Alexandru Petričko, advokátu, byla přiznána za jeden úkon právní služby v částce 500 Kč (sepis kasační stížnosti), a to podle ustanovení § 7, § 9 odst. 3 písm. f) ve spojení s § 9 odst. 2 a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. a dále mu byla započítána náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky v částce 300 Kč. Celková výše jeho odměny tedy činí 800 Kč. Úkon „první porada s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení nebo obhajoby, je-li klientovi zástupce nebo obhájce ustanoven soudem“ nepřicházel v úvahu, neb ustanovený zástupce stěžovatelku zastupoval již v řízení před krajským soudem. Jelikož ustanovený advokát je plátcem DPH, byla mu odměna zvýšena o částku této daně (20 %). Odměna stanovená zástupci stěžovatele v celkové výši 960 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 1. února 2012

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu