

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK
# JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobkyně: **A. Z.**, zast. Mgr. Kateřinou Walterovou, advokátkou, se sídlem Dr. Davida Bechera 23, Karlovy Vary, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení,** se sídlem Křížová 25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 6. 2011, č. j. 16 Ad 29/2011 - 24,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 6. 2011, č. j. 16 Ad 29/2011 - 24, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

## Odůvodnění:

Rozhodnutím žalované ze dne 2. 2. 2011, č. j. X, byly zamítnuty námitky žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 15. 4. 2010, č. j. X (dále též „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně"). Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla zamítnuta žádost žalobkyně o invalidní důchod pro nesplnění podmínek § 38 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o důchodovém pojištění"), neboť žalobkyně nezískala potřebnou dobu pojištění ke dni 5. 3. 2009, k němuž byla uznána invalidní podle § 39 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění.

Usnesením Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 6. 2011, č. j. 16 Ad 29/2011 - 24, byla výrokem I. odmítnuta žaloba žalobkyně směřující proti výše uvedenému rozhodnutí žalované, výrokem II. byl zamítnut návrh žalobkyně na ustanovení zástupce a výrokem III. bylo rozhodnuto o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění tohoto usnesení soud uvedl, že žaloba podaná u Městského soudu v Praze

dne 1. 3. 2011, která byla Krajskému soudu v Plzni postoupena dne 5. 4. 2011 (jedná se o nesprávný údaj, žaloba byla Krajskému soudu v Plzni postoupena dne 9. 3. 2011 - pozn. Nejvyššího správního soudu), postrádala zákonem stanovené náležitosti, a proto byla žalobkyně usnesením ze dne 6. 4. 2011, č. j. 16 Ad 29/2011 - 8, vyzvána, aby ve lhůtě jednoho měsíce ode dne doručení usnesení doplnila žalobu o náležitosti, mj. o žalobní body, z nichž bude patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Dne 12. 4. 2011 bylo soudu doručeno podání žalobkyně, v němž mj. uvedla, že žalovaná nerespektovala rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 2. 2011, č. j. 16 Ad 68/2001 - 33 (správně zřejmě míněn rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 1. 10. 2010, č. j. 16 Ad 68/2010 - 33, - pozn. Nejvyššího správního soudu). Žalobkyně v podání též uvedla, že trvá na přidělení advokáta. Ze správního spisu bylo zjištěno, že žalobkyně žalobou napadené rozhodnutí žalované převzala dne 7. 2. 2011.

Soud dále uvedl, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vychází ze zásady dispoziční a ze zásady koncentrace řízení. V souladu s dispoziční zásadou určuje žalobkyně předmět řízení a stanovuje rozsah, v jakém má být napadené rozhodnutí soudem přezkoumáno. Koncentrační zásada pak stanovuje časový úsek pro provedení určitých procesních úkonů s negativním dopadem pro žalobkyni v případě, že takové úkony neučiní nebo je učiní opožděně. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu má koncentrační zásada uplatnění při formulaci žalobních bodů. Soudní řád správní totiž vyžaduje, aby žaloba obsahovala žalobní body nejpozději uplynutím dvouměsíční lhůty pro podání žaloby. Absence žalobních bodů je tedy odstranitelným nedostatkem žaloby, avšak uplynutím lhůty pro podání žaloby se stává nedostatkem neodstranitelným. Pokud ani po uplynutí uvedené lhůty žaloba neobsahuje žalobní body, brání tato skutečnost věcnému projednání žaloby soudem.

V souzené věci bylo rozhodnutí doručeno žalobkyni dne 7. 2. 2011. Konec dvouměsíční lhůty pro podání žaloby připadl na den 7. 4. 2011. Žalobkyně sice podala žalobu v zákonné lhůtě dne 1. 3. 2011, avšak žaloba neměla náležitosti, zejména postrádala vymezení žalobních bodů. Stejné nedostatky žaloba vykazovala i ke dni 7. 4. 2011. Žalobkyně doplnila žalobu o žalobní bod až podáním předaným k poštovní přepravě dne 11. 4. 2011 a doručeným Krajskému soudu v Plzni dne 12. 4. 2011. K tomuto podání však nelze z důvodů shora vysvětlených přihlížet. Soud uvedl, že žalobní bod navíc neodpovídal požadavku na obsah žalobních bodů, např. ve smyslu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Azs 92/2005, podle něhož je žalobce povinen též vylíčit, jakých konkrétních nezákonných postupů, hodnocení či závěrů se měl žalovaný správní orgán dopustit a rovněž je povinen podat svůj právní náhled na to, proč došlo k o nezákonnosti, přičemž se nemá jednat o pouhý obecný odkaz. Tak se však v případě žalobkyně nestalo, její žaloba není způsobilá soudního projednání, přičemž tento nedostatek již nelze odstranit. Soud proto shledal, že se v daném případě jedná o neodstranitelné vady žaloby, které brání jejímu věcnému projednání, a proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítl.

Soud dále citoval § 35 odst. 8 s. ř. s. a § 36 odst. 3 věty první s. ř. s. s tím, že zákonnou podmínkou pro ustanovení zástupce žalobkyni je splnění zákonných

předpokladů pro osvobození od soudních poplatků. Předpokladem pro případné osvobození od soudních poplatků je zjištění, že podaný návrh není zjevně neúspěšný. Protože soud dospěl k závěru, že žaloba zjevně nemůže být úspěšná, neboť se jedná o žalobu, kterou nelze věcně projednat, nebyly splněny podmínky pro osvobození od soudních poplatků a tudíž ani podmínky pro ustanovení zástupce.

Ve včasné a následně doplněné kasační stížnosti stěžovatelka prostřednictvím ustanovené zástupkyně namítla, že se již od počátku soudního řízení jevila jako osoba zcela neznalá práva, a proto již v žalobním podání ze dne 1. 3. 2011 požádala o ustanovení zástupce pro žalobní řízení. Soud pochybil, pokud o této žádosti, opakované v každém dalším podání žalobkyně, rozhodl až v kasační stížností napadeném rozhodnutí, tedy až 4 a půl měsíce po zahájení řízení a po podání první žádosti o ustanovení zástupce. Stěžovatelka poukázala na to, že primárním účelem práva na ustanovení zástupce je ochrana práv účastníka řízení. V souzené věci však soud rozhodoval o žádosti o ustanovení zástupce až po uplynutí všech lhůt, v nichž jedině mohly být činěny úkony směřující k ochraně práv stěžovatelky, a to zejména lhůty dvou měsíců pro doplnění žaloby v rámci zásady koncentrace řízení. Rozhodnutí o ustanovení zástupce bylo vydáno i po uplynutí lhůty, kterou soud určil ve svém rozhodnutí ze dne 6. 4. 2011 pro doplnění žaloby.

Stěžovatelka uvedla, že by bylo absurdní, kdyby jí v napadeném usnesení ze dne 13. 6. 2011 soud vyhověl a zástupce by jí ustanovil, neboť takto ustanovený zástupce by fakticky nemohl činit žádné úkony v její prospěch, neboť doručením tohoto rozhodnutí soudu řízení před krajským soudem skončilo. Soud tedy podle stěžovatelky zásadně pochybil, pokud po podání první žádosti o ustanovení zástupce nečinil kroky směřující k rozhodnutí o této žádosti, ač si musel být vědom koncentrace žalobního řízení. Na žádost o ustanovení zástupce soud nereagoval, ač bylo na místě, aby o ní neprodleně rozhodl. V důsledku toho byla porušena práva stěžovatelky na řádný proces a rovné postavení účastníků v řízení.

Soud dále v rozporu se zákonem zahájil samostatná řízení ohledně podání žalobkyně ze dne 18. 2. 2011 (Na 5/2011) a ze dne 24. 2. 2011 (Na 3/2011), která směřovala k doplnění žaloby samé a k rozšíření skutkových tvrzení. Namísto ustanovení zástupce pro řízení samé byl stěžovatelce pod č. j. Na 3/2011 ustanoven zástupce pro odstranění vad podání ze dne 18. 2. 2011, který nezjistil nic jiného než to, že se podání vztahuje k této věci.

Stěžovatelka dále podle svého tvrzení byla soudem uvedena v omyl, neboť nebyla dostatečně poučena o koncentraci řízení a navíc byla mystifikována o právu doplnit žalobu ve lhůtě určené usnesením soudu ze dne 6. 4. 2011. V době, kdy bylo vydáno usnesení ze dne 6. 4. 2011, kterým jí byla uložena povinnost doplnit žalobu tak, aby odpovídala požadavkům uvedeným v § 71 odst. 1 s. ř. s. a § 37 odst. 2 a 4 s. ř. s., si soud musel být vědom skutečnosti, že s ohledem na termín doručení napadeného rozhodnutí žalované stěžovatelce je již den vydání usnesení hraničním pro koncentraci řízení, která je základní zásadou tohoto soudního řízení. Navíc usnesení ze dne 6. 4. 2011 bylo stěžovatelce doručeno po uplynutí dvouměsíční lhůty pro podání žaloby. Tím byla stěžovatelka uvedena v omyl, a to v tom smyslu, že je ještě oprávněna doplnit svou žalobu o požadované náležitosti. Stěžovatelka je přesvědčena, že s ohledem na vydané usnesení ze

dne 6. 4. 2011 byla oprávněna doplnit žalobu do termínu uplynutí lhůty stanovené tímto usnesením. Z obsahu připojených soudních spisů, vedených Krajským soudem v Plzni pod sp. zn. Na 3/2011 a Na 5/2011, nelze bez dalšího dovodit, že podaná žaloba trpí neodstranitelnými vadami a to zejména pro zákonem odporující postup soudu. Soud svůj závěr neodůvodňuje jinak než doslovnou citací zákona. Ze všech uvedených důvodů je stěžovatelka přesvědčena, že nebyly naplněny skutečnosti uvedené § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a tudíž nebylo možno její žalobu odmítnout, nýbrž se soud měl zabývat meritem věci. V důsledku toho ani nebylo možné učinit závěr o tom, že žaloba nebude zjevně úspěšná, a proto je namístě zamítnout návrh žalobkyně na ustanovení zástupce. Stěžovatelka proto navrhla, aby usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 6. 2011, č. j. 16 Ad 29/2001 - 24, bylo zrušeno a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Vyjádření žalované ke kasační stížnosti nebylo podáno.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež byly stěžovatelkou v kasační stížnosti uplatněny. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Prvním důvodem pro zrušení usnesení Krajského soudu v Plzni je skutečnost, že žaloba společně s jejími doplněními obsahovala žalobní bod a Krajský soud v Plzni se jí tak mohl zabývat. V žalobě doručené Městskému soudu v Praze dne 1. 3. 2011 žalobkyně vyslovila toliko nesouhlas se zamítnutím žádosti o invalidní důchod. V podání doručeného témuž soudu dne 16. 3. 2011 však již žalobkyně uvedla tyto skutečnosti: *„Celou dobu jsem nemocná a můj zdravotní stav je čím dál tím horší ... Já nemohu splnit 5 léta pojištění - jak? Když mě do práce nikdo nechce vzít. Obešla jsme celý náš kraj a nikdo o mě nestojí.“* V podání, které bylo doručeno Krajskému soudu v Plzni dne 25. 2. 2011 a které bylo založeno do spisu sp. zn. Na 3/2011, stěžovatelka uvedla, že její neurolog nezná žádné epileptiky, kteří by byli zaměstnáni. Dále je ve spisu Krajského soudu v Plzni sp. zn. Na 5/2011 založena písemnost doručená žalované dne 17. 2. 2011, v níž stěžovatelka uvádí, že je na úřadu práce vedena od 1. 5. 1995 ze zdravotních důvodů. V této souvislosti je nutné zdůraznit, že uvedená dvě podání byla nesprávně vedena v rejstříku nejasných podání Na, neboť v nich byl učiněn odkaz na spisovou značku napadeného rozhodnutí správního orgánu a dále k nim byly připojeny kopie tohoto rozhodnutí, v důsledku čehož je mohl Krajský soud v Plzni snadno identifikovat a zařadit k příslušné spisové značce 16 Ad 29/2011, pod níž bylo u Krajského soudu v Plzni vedeno řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 2. 2. 2011, č. j. X.

Především však v těchto podáních zapsaných do rejstříku Na, jakož i v podání doručeného Městskému soudu v Praze dne 16. 3. 2011, která všechna správní soudy obdržely ve dvouměsíční lhůtě pro podání žaloby, stěžovatelka laickým způsobem vysvětlila, že její dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav jí neumožnil získat potřebné doby pojištění pro přiznání invalidního důchodu. Tím tedy stěžovatelka vymezila dostatečně určitě důvod, pro který považuje žalobou napadené rozhodnutí za přezkoumatelné, takže její žaloba je projednatelná. V této souvislosti lze odkázat na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, který byl publikován pod č. 2162/2011 Sb. NSS. V něm se totiž uvádí, 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.“*

Dále v podání doručeném Městskému soudu v Praze dne 16. 3. 2011 byly obsaženy též pasáže, z nichž bylo možné dovodit žádost o ustanovení zástupce (kupř. *„do Plzně jsem již psala o doporučení bezplatného advokáta“).* Obdobná tvrzení opakovala stěžovatelka i v dalších podáních, v nichž vždy vyslovila i přesvědčení, že by za ni měla jednat osoba s právnickým vzděláním. Za této situace měl Krajský soud v Plzni stěžovatelku buď vyzvat, aby sdělila, zda uvedené podání má být považováno za žádost o ustanovení zástupce, nebo přímo zahájit úkony směřující k vydání rozhodnutí o ustanovení zástupce. Nejvyšší správní soud přitom upozorňuje na to, že podle § 35 odst. 8 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. Pokud by tedy krajský soud vyhodnotil opakované tvrzení žalobkyně o tom, že je nemajetná a potřebuje právní pomoc, jako žádost o ustanovení zástupce, mohl zástupce, jehož by soud zřejmě ustanovil, doplnit žalobu o případné další žalobní body ještě ve lhůtě pro podání žaloby.

Krajský soud v Praze však o žádosti žalobkyně o ustanovení zástupce rozhodl teprve v kasační stížností napadeném usnesení, jímž rozhodl i o odmítnutí žaloby, a to tak, že s ohledem na skutečnost, že soud žalobu odmítá, není ustanovení zástupce zapotřebí k ochraně práv žalobkyně, a proto není splněna jedna z podmínek nezbytných pro ustanovení zástupce účastníku řízení. Takový procesní postup je však v příkrém rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, jenž např. v rozsudku ze dne 15. 2. 2007, č. j. 4 Azs 454/2005 - 73, dostupného na www.nssoud.cz, uvedl, že *„požádala-li stěžovatelka v žalobě o ustanovení zástupce a krajský soud o žádosti rozhodl až v rozsudku vedle rozhodnutí o věci samé tak, že se stěžovatelce zástupce pro řízení o žalobě neustanovuje, Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu z úřední povinnosti zruší, protože řízení bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 109 odst. 3 část věty za středníkem s. ř. s.).“*

Podle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod má každý právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení. Svým postupem krajský soud toto právo stěžovatelce odepřel. Nikoli však tím, že rozhodl o tom, že se jí zástupce pro řízení o žalobě neustanovuje, ale tím, že tak rozhodl až v rozhodnutí, v němž současně odmítl žalobu, a tedy ukončil řízení. Tím stěžovatelce znemožnil v případě negativního rozhodnutí o ustanovení zástupce zvolit si zástupce pro řízení o žalobě cestou plné moci a znemožnil jí případně doplňovat žalobu či činit jiné návrhy prostřednictvím osoby schopné kvalifikovaně hájit její zájmy. Právo na právní pomoc totiž neimplikuje při splnění zákonem stanovených podmínek toliko právo na ustanovení bezplatného zástupce, ale také povinnost soudu umožnit i zastoupení na základě plné moci. K tomu Nejvyšší správní soud opětovně připomíná ustanovení § 35 odst. 8 s. ř. s., podle něhož požádá-li navrhovatel o ustanovení zástupce, po dobu od podání takové žádosti do právní moci rozhodnutí o ní neběží lhůta stanovená pro podání návrhu

na zahájení řízení. Žalobkyně podala žádost o ustanovení zástupce před uplynutím lhůty pro podání žaloby, potenciálně ustanovený zástupce tedy mohl ještě žalobu doplnit o další žalobní body.

Svým postupem, kdy jednak neakceptoval podání žalobkyně jako žalobu projednání způsobilou, a dále rozhodl o žádosti žalobkyně o ustanovení zástupce v rozhodnutí, jímž bylo řízení skončeno, tak Krajský soud v Plzni porušil stěžovatelčino právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.), když jí znemožnil domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a upřel jí právo na to, aby její záležitost byla spravedlivě projednána nezávislým a nestranným soudem.

Nejvyšší správní soud podotýká, že žalobkyně zjevně předpoklady pro ustanovení zástupce splňuje, neboť v řízení vedeném pod sp. zn. Na 3/2011 jí Krajský soud v Plzni zástupce ustanovil, a to toliko za účelem vyjasnění toho, jak bylo míněno podání žalobkyně vedené pod uvedenou spisovou značkou. Následně podle sdělení advokáta bylo objasněno, že se má jednat o doplnění žaloby vedené pod sp. zn. 16 Ad 29/2011. Tím spíše pak byl podle názoru Nejvyššího správního soudu dán důvod pro ustanovení zástupce i v žalobním řízení vedeném u Krajského soudu v Plzni pod sp. zn. 16 Ad 29/2011.

Ze všech uvedených důvodů Nejvyšší správní soud usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 6. 2011, č. j. 16 Ad 29/2011 - 24, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, v němž je Krajský soud v Plzni v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud připomíná, že podle jeho rozsudku ze dne 22. 4. 2010, č. j. 4 Azs 6/2010 - 42, publikovaného pod č. 2081/2010 Sb. NSS, *„ustanoví-li v řízení o kasační stížnosti krajský soud účastníku řízení zástupce (§ 105 odst. 2 ve spojení s § 35 odst. 8 s. ř. s.), takto ustanovený advokát zastupuje účastníka i v dalším řízení o žalobě před krajským soudem poté, co bylo původní rozhodnutí krajského soudu Nejvyšším správním soudem zrušeno.“* Je tedy třeba vycházet z toho, že žalobkyně je pro žalobní řízení zastoupena advokátkou Mgr. Kateřinou Walterovou, kterou jí Krajský soud v Plzni ustanovil pro řízení o kasační stížnosti. Aby nebylo zastoupení žalobkyně v žalobním řízení aktem ryze formálním, bude zapotřebí vyzvat tuto zástupkyni k případnému doplnění žaloby v přiměřené lhůtě. S ohledem na to, že podáním žádosti o ustanovení zástupce se v souladu s § 35 odst. 8 s. ř. s. staví lhůta pro podání žaloby, bude zapotřebí akceptovat i případné rozšíření žalobních bodů. Teprve poté bude možno o podané žalobě rozhodnout.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. Krajský soud v Plzni v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 13. ledna 2012

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu