

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **Odborová organizace pracovníků správ památkových objektů při národním památkovém ústavu,** se sídlem Bouzov 8, zast. advokátkou Mgr. Dominikou Kovaříkovou, se sídlem AK Riegrova 14, Olomouc, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Horní náměstí 103/2, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 6. 2011, č. j. 38 Ad 34/2011 - 9,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

III. Odměna ustanovené advokátce se určuje částkou 2400 Kč; tato částka bude vyplacena k rukám advokátky Mgr. Dominiky Kovaříkové z účtu Nejvyššího správního soudu do 30-ti dnů od doručení tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) podala u Krajského soudu v Ostravě (dále „krajský soud“) dne 23. 5. 2011 žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 3. 2011, č. j. 688/1.30/11/14.3-R, kterým bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj ze dne 23. 2. 2011, č. j. 1489/10.11/1/14.3 ve věci poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Doklad o doručení správního rozhodnutí se ve spise nenachází, stěžovatelka v žalobě uvádí, že jí bylo rozhodnutí žalovaného doručeno dne 22. 3. 2011.

V žalobě stěžovatelka označila rozhodnutí žalovaného a dále uvedla, že tímto rozhodnutím bylo porušeno její právo na informace podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod a zák. č. 106/1999 Sb.; navrhuje, aby soud napadené rozhodnutí zrušil; současně žádá o stanovení lhůty k odstranění vad žaloby dle § 37 odst. 5 s. ř. s. a o osvobození od soudních poplatků.

Krajský soud žalobu odmítl podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s."), a to z důvodu, že žaloba neobsahovala ve lhůtě pro její podání žádný žalobní bod, přitom byla podána v poslední den lhůty pro její podání, což soudu znemožnilo postup podle ust. § 37 odst. 5 s. ř. s.

Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že v žalobě uvedla právní důvod žaloby, tj. porušení práva na informace a dle jejího názoru žaloba tedy žalobní bod obsahuje, poukazuje rovněž na skutečnost, že žádný procesní předpis nevymezuje pojem „žalobní bod". Dle stěžovatelky navíc nebylo ve lhůtě pro podání žaloby, jejímž uplynutím, krajský soud odůvodnil nemožnost postupu dle § 37 odst. 5 s. ř. s., co rozšiřovat, neboť právní důvod byl v žalobě tvrzen. Stěžovatelka má za to, že upřesnění tvrzeného právního důvodu se děje právě v režimu ust. § 37 odst. 5 s. ř. s. Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v intencích ust,. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatelka tvrdí, že krajský soud porušil zákon, odmítl-li její podání pro existující vady, bez jejichž odstranění nebylo možno v řízení pokračovat, za situace, kdy takovými vadami stěžovatelčino podání ve skutečnosti vůbec netrpělo. S názorem stěžovatelky se Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

Nejvyšší správní soud předesílá, že řízení ve správním soudnictví je plně ovládáno zásadou dispoziční a je na žalobci, zda proti rozhodnutí správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, podá žalobu u soudu či nikoliv. 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 (např. u žalob na ochranu proti nečinnosti správního orgánu tak stanoví § 80 odst. 3 s. ř. s.). 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.nssoud.cz).

Žaloba musí kromě obecných náležitostí podání, uvedených v § 37 odst. 2 a 3 s. ř. s., obsahovat nejen tvrzení o tom, že žalobce byl zkrácen na svých právech, ale i specifikaci toho, jakými porušeními zákona v napadeném rozhodnutí byl žalobce na svých právech zkrácen, tedy uvedení důvodů, v čem žalobce spatřuje nezákonnost rozhodnutí správního orgánu (§ 71 odst. 1 písm. a) a ž f) s. ř. s.). Možnost napadení pravomocného správního rozhodnutí a zejména možnost jeho zrušení soudem je bezesporu určitým zásahem do principu právní jistoty. Proto zákon stanoví, že žalobu je možno podat v poměrně krátké lhůtě dvou měsíců (ust. § 72 odst. 1 s. ř. s.), ale i to, že jen v této lhůtě je možno žalobu rozšířit, tedy i uvádět další žalobní důvody (§ 72 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Podle ust. § 37 odst. 5 s. ř. s. obsahuje-li podání vady, vyzve předseda senátu podatele k jejich odstranění a stanoví k tomu lhůtu. Nebude-li podání ve lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud řízení o takovém podání odmítne; o tom musí být podatel ve výzvě poučen. Je nutno přitom, posuzuje-li soud, zda se jedná o vady podání, které brání projednání věci, a je proto důvod vyžadovat jejich odstranění anebo, zda je rozsah přezkumné činnosti soudu dostatečně v žalobě vymezen, postupovat zvlášť uvážlivě. Nelze žalobce vyzývat k doplnění náležitostí žaloby, ačkoli skutečnosti, k jejichž doplnění je žalobce vyzván, jsou ze spisu zřetelné.

Nezbytnou náležitostí žaloby je proto vymezení žalobních bodů, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné Takto jsou žalobní body vymezeny v ust. § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., stěžovatelka tedy nemá pravdu, tvrdí-li, že v žádném předpise není pojem „žalobní bod“ vymezen. Žalobce je tedy 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. Líčení skutkových okolností nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. Právní náhled na věc se nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona a na práva či povinnosti v nich stanovené, nýbrž musí aplikovatelné právní normy subsumovat na vylíčená skutková tvrzení a obsahovat konkrétní o tyto skutkové děje či okolnosti se opírající právní výtky (tvrzení o porušení práva). Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti.

Ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. pak umožňuje krajskému soudu přezkoumávat napadené správní rozhodnutí zásadně v mezích řádně uplatněných žalobních bodů. Může-li tedy soud přezkoumávat napadené výroky rozhodnutí pouze v mezích žalobních bodů, je nanejvýš logické, aby tyto žalobní body byly dostatečně konkretizované jak po stránce skutkové, tak právní. Pouze takto řádně konkretizované body totiž umožňují soudu provést přezkum správního rozhodnutí. Vymezení žalobního bodu se věnoval i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58 (publikován pod č. 488/2005 Sb. NSS), kde uvedl, že líčení skutkových okolností v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu musí být *„zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem; 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“*.

Pokud jde o nezbytnost výzvy k doplnění žalobního bodu, tak Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích opakovaně uvedl, 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., 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 - 40, publikovaný pod č. 113/2004 Sb. NSS). Jestliže ale žaloba obsahuje alespoň v hrubých rysech vymezený žalobní bod, není na místě ji odmítat, nýbrž je třeba žalobce podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzvat k doplnění žalobního bodu, tak aby mohl být soudem přezkoumán (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 9. 2004, č. j. 2 Azs 105/2004 - 35, nebo ze dne 28. 6. 2007, č. j. 2 Azs 158/2006 - 85, oba dostupné na www.nssoud.cz).

V projednávané věci žaloba stěžovatelky obsahovala pouze zcela obecné konstatování, že bylo porušeno její právo na informace podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod a zákona č. 106/1999 Sb., aniž by uvedla konkrétní ustanovení zákona nebo alespoň naznačila, v čem toto porušení spatřuje, a aniž by jakkoli konkretizovala důvody skutkové. V takto formulované žalobě zcela absentují jakákoli konkrétní skutková tvrzení o nezákonnostech – ve skutečnosti se jedná toliko o citace právních předpisů. V žalobě rovněž zcela chybí právní výtky, neboť citované právní předpisy nejsou jakkoli subsumovány na vylíčená skutková tvrzení. Za této situace, kdy žaloba určité a dostatečně konkrétní žalobní body, které by umožnily krajskému soudu napadené správní rozhodnutí v intencích ust. § 75 s. ř. s. přezkoumat, neobsahovala, nadto byla podána v poslední den lhůty, bylo zcela nedůvodné, aby krajský soud stěžovatelku vyzýval k doplnění či upřesnění všech dalších tvrzení nacházejících se (resp. absentujících) v žalobě. Takový postup s. ř. s. nevyžaduje, nadto by byl v rozporu se zásadou dispoziční a rychlosti řízení. Soud přitom žalobu nemůže projednat pouze v obecných mezích, tedy z hlediska, zda nebyla porušena označená ustanovení uvedeného právního předpisu. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, *„(t)akový přezkum by nemohl být přezkumem omezeným, naopak,*

pokud by soud takovou žalobu považoval za projednatelnou, musel by vymezit všechny povinnosti, které jsou označenými ustanoveními správnímu orgánu uloženy, podřadit jim veškeré jeho úkony a posoudit, zda ustanovením zákona odpovídají či nikoliv, stejně jako by z těchto hledisek musel úplně zkoumat vydané rozhodnutí. K žalobě postrádající skutkové výtky by se tak mnohdy dostalo žalobci podrobnějšího přezkumu, než pokud by jimi byl rozsah přezkumu vymezen. Ve vztahu k porušení předpisu hmotněprávního by nedostatek skutkového vymezení žalobních bodů a pouhý odkaz na ustanovení právního předpisu znamenal rozbor všech v úvahu přicházejících podmínek jeho naplnění, což je nereálné. Nakonec pak by akceptace podobných nedostatků žalobních bodů vedla k popření povinnosti žalobní body označit.“

Nejvyšší správní soud konstatuje, že nepochybně lze téměř v každé žalobě nalézt tvrzení, která by si vyžádala bližší konkretizaci. Pokud však vedle těchto neurčitých tvrzení žaloba obsahuje důvody dostatečně konkrétní, není třeba vyzývat žalobce k upřesnění všech tvrzení v žalobě obsažených. Tak tomu však v případě stěžovatelky, jak v kasační stížnosti tvrdí, nebylo.

Krajský soud postupoval zcela v souladu se zákonem, odmítl-li žalobu, neboť zde existovala neodstranitelná překážka řízení, pro kterou nebylo možno v řízení pokračovat, neboť žaloba byla natolik neurčitá, že z ní nebylo patrné, v jakých ohledech a v jakém věcném rozsahu má soud rozhodnutí žalovaného přezkoumávat, přitom byla podána poslední den lhůty pro její podání, což objektivně znemožňovalo uplatnění postupu dle § 37 odst. 5 s. ř. s.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ust. § 60 odst. 1 ve spojení s ust. § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů řízení nenáleží; žalovanému., který byl ve věci úspěšný žádné náklady přesahující jeho běžnou správní činnost, nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

Stěžovatelce byla pro řízení o kasační stížnosti krajským soudem ustanovena advokátka. V takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 8, § 120 s. ř. s.). Ustanovené advokátce náleží v souladu s ust. § 11 písm. b) vyhl. č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) odměna za převzetí a přípravu zastoupení ve výši 2100 Kč a dále náhrada hotových výdajů ve výši paušální částky 300 Kč za jeden úkon podle ust. § 13 odst. 3 citované vyhlášky, celkem tedy 2400 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 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 (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 6. ledna 2012

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu