



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **I. S.**, zast. JUDr. Josefem Pojezdným, advokátem, se sídlem Švehlova 46, Dvůr Králové nad Labem, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 8. 2. 2008, č. j. 16 Cad 161/2007 - 27,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 8. 2. 2008, č. j. 16 Cad 161/2007 - 27, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného usnesení Krajského soudu v Plzni, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 24. 1. 2007, č. X, ve kterém žalovaná přiznala žalobci podle § 29 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění a podle čl. 46 Nařízení Rady ES č. 1408/71 (dále jen „Nařízení“) od 12. 1. 2007 starobní důchod ve výši 1 357 Kč.

V žalobě (podání) ze dne 28. 2. 2007, doručené žalované dne 8. 3. 2007 žalobce namítal, že ve výpočtu výše starobního důchodu došlo k omylu a proto s vyměřeným důchodem nesouhlasí. Podle žalobce není možné, aby žalovaná při výpočtu jeho starobního důchodu vycházela z poměrů před 26 lety aniž by zohlednila obrovskou inflaci, k níž v mezidobí došlo; za 1357 Kč není možné žít ani týden v měsíci. Připomíná, že v Německu za odpracovaná léta dostal 302,78 euro měsíčně, přičemž platil pojistné jen krátkou dobu. Na závěr žalobce uvádí, že doufá, že žalovaná své výpočty upraví na nynější poměry a umožní mu důstojně žít.

Žalovaná na toto podání žalobce reagovala přípisem ze dne 4. 5. 2007, ve kterém vysvětlila, podle jakých právních předpisů a jakým způsobem postupovala při výpočtu

výše starobního důchodu a vyzvala žalobce, aby jí sdělil zda trvá na soudním přezkumu jejího rozhodnutí.

Na uvedený přípis žalované zareagoval žalobce podáním ze dne 18. 5. 2007, doručeným žalované dne 22. 5. 2007, ve kterém uvedl, že dopis ze dne 28. 2. 2007 psal jako odvolání proti rozhodnutí žalované a že se domníval, že jeho případ bude znovu řešen. S odůvodněním výpočtu výše starobního důchodu obsaženém v přípise žalované ze dne 4. 5. 2007 žalobce nesouhlasí, neboť podle jeho názoru není možné, aby za 22 let dostal důchod vypočítaný na kupní sílu koruny v roce 1981. Žalobce požádal o odstranění tvrdosti zákona a dodal, že by chtěl ještě nějakou dobu žít a nemůže předpokládat, že mu jeho zdravotní stav dovolí pracovat do konce života.

Žalovaná vyhodnotila podání žalobce ze dne 28. 2. 2007 (spolu s doplňkem ze dne 18. 5. 2007) jako žalobu postoupila ji dne 10. 7. 2007 Krajskému soudu v Plzni spolu se svým vyjádřením, ve kterém uvedla, že při zhodnocení doby pojištění vycházela z dokladů, které měla v evidenci, které byly předloženy při uplatnění žádosti žalobce o starobní důchod a z doby pojištění, kterou prokázal německý nositel pojištění. Veškerá tato doba byla zhodnocena v osobním listu důchodového pojištění ze dne 11. 12. 2006. Žalovaná dále poukázala na doby pojištění získané žalobcem, ustanovení § 29 zákona č. 155/1995 Sb., čl. 46 odst. 2 Nařízení a popsala, jakým způsobem postupovala při výpočtu starobního důchodu žalobce. K námitce žalobce, že má důchod vypočítaný „na dobu před 26 lety“, žalovaná uvedla, že podle § 16 odst. 1 a 4 zákona č. 155/1995 Sb., v platném znění, je osobním vyměřovacím základem pojištěnce pro výpočet důchodu měsíční úhrn vyměřovacích základů pojištěnce za rozhodné období, kterým je podle § 18 období od roku 1986 do roku, který je bezprostředně před rokem přiznání důchodu. Není-li však v takovém období alespoň 5 kalendářních roků s vyměřovacím základem, prodlužuje se rozhodné období tak, aby zahrnovalo alespoň jeden takový rok. Tím je u žalobce rok 1981, v němž emigroval. Výše vyměřovacího základu za kalendářní rok 1981 je vynásobena koeficientem nárůstu všeobecného vyměřovacího základu, což je korekční prvek, který vyjadřuje mzdový vývoj od roku, za který se faktické započitatelné příjmy zjišťují, do doby maximálně se blížící přiznání důchodu a jsou pro něj stanovena závazná pravidla. Žalovaná dále uvedla, že k žádosti žalobce o odstranění tvrdosti zákona, které by se mohly vyskytnout při provádění sociálního zabezpečení je podle § 4 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení příslušný pouze ministr práce a sociálních věcí, projednání této žádosti proto nepatří na pořad soudu a bude o ní proto rozhodnuto až po skončení soudního řízení. Žalovaná navrhl, aby krajský soud žalobu zamítl.

Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 8. 2. 2008, č. j. 16 Cad 161/2007 – 27, žalobu odmítl, a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění uvedl, že se předně zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky, za nichž může jednat ve věci, mezi které patří i podmínka zákonem předepsaného způsobu zahájení řízení, včetně náležitostí návrhu na zahájení řízení. Dospěl k závěru, že podání žalobce ze dne 28. 2. 2007 nemá náležitosti požadované § 37 odst. 3 a § 71 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) a zdůraznil, že řízení ve věcech správního soudnictví je ovládáno zásadou koncentrace řízení a zásadou dispoziční, což znamená, že žalobce musí v žalobě uvést alespoň jeden žalobní bod, kterým by konkretizoval svá tvrzení stran porušení zákona a jímž by soudu vymezil rozsah přezkumu zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí, jehož se žalobou dovolává. Podle krajského soudu však žalobcovo podání žádný žalobní bod neobsahuje. Obecné tvrzení žalobce o nízké výměře důchodu shledal krajský soud za zcela nedostačující a dospěl k závěru, že vzhledem k tomu, že již v době předložení spisu žalovanou marně uplynula lhůta pro rozšíření žaloby stanovená v § 71 odst. 2 s. ř. s., nebylo možno tuto vadu odstranit postupem podle § 37 téhož zákona a tento nedostatek proti označil

za neodstranitelný. Připomněl, že úkolem správního soudnictví je chránit subjektivní veřejná práva fyzických a právnických osob a přezkoumávat zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy, avšak nikoliv neomezeně, nýbrž pouze v rozsahu napadení správního rozhodnutí. Krajský soud dospěl k závěru, že žalobce nenamítal nezákonnost napadeného rozhodnutí, zejména neuvedl žádný žalobní bod, z něhož by bylo patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky za nezákonné a nezformuloval závěrečný návrh a proto soudu nezbylo, než žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout.

Proti uvedenému usnesení Krajského soudu v Plzni podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a e) s. ř. s. Podle stěžovatele způsob hodnocení předmětné věci krajským soudem svědčí o jeho naprosto formalistickém přístupu. Stěžovatel namítá, že krajský soud porušil ustanovení § 2 s. ř. s., podle kterého má poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob a též ustanovení § 36 s. ř. s., podle kterého má poučovací povinnost v takovém rozsahu, aby účastníci v řízení neutrpěli újmu. Krajskému soudu muselo být zřejmé, proti jakému rozhodnutí žaloba směřuje, neboť v žalobě ze dne 28. 2. 2007 je pod adresou stěžovatele uvedeno jeho rodné číslo, které je v důchodových věcech spisovou značkou rozhodnutí, na druhém řádku žaloby je uvedeno, že se jedná o rozhodnutí ze dne 24. 1. 2007. Rovněž žalobní bod je jednoznačně vymezen, když žalobce namítá, že výše důchodu je nepřiměřeně nízká, nesouhlasí s tím, že důchod „byl spočítán na dobu před 26 lety“. Žádá o úpravu „na současnou dobu“; neboť je přesvědčen, že důchod je vyměřen bez správného zhodnocení inflačního vývoje oproti dobám jeho posledního výdělku v ČR a má za to, že je třeba zohlednit platový (mzdový) nárůst až do současnosti. Vše výše uvedené bylo - na rozdíl od krajského soudu - naprosto zřejmé žalované, která krajskému soudu zaslala příslušný dávkový spis a v podání označeném jako vyjádření k žalobě polemizovala s žalobními námitkami stěžovatele. Stěžovatel připouští že, žaloba sice neobsahuje žalobní petit, požadavek na nový výpočet důchodu však lze považovat za požadavek na vrácení věci k novému výpočtu důchodu. Tento nedostatek mohl soud napravit splněním své poučovací povinnosti, neboť ze žaloby bylo zřejmé, proti jakému rozhodnutí směřuje a z jakých důvodů je napadá. Stěžovatel uzavřel, že odmítnutí žaloby považuje za odmítnutí spravedlnosti a odeřčení ochrany subjektivnímu veřejnému právu garantovanému ustanovením § 2 s. ř. s. a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení s tím, aby žalobu meritorně projednal a rozhodl.

Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Z textu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a e) s. ř. s.

Popsané důvody kasační stížnosti nasvědčují závěru, že je dán toliko důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Nejvyšší správní soud ostatně již ve svém rozhodnutí ze dne 21. 4. 2005, sp. zn. 3 Azs 33/2004, konstatoval, že je-li kasační stížností napadeno usnesení soudu o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

V dané věci krajský soud žalobu vůbec věcně neprojednával, ale usnesením ji odmítl, jelikož dospěl k závěru, že stěžovatel nenamítal nezákonnost napadeného rozhodnutí, nezformuloval závěrečný návrh a především neuvedl žádný žalobní bod, z něhož by bylo patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky za nezákonné. Krajský soud stěžovatele k odstranění nedostatku podmínky řízení nevyzýval, neboť měl za to, že po marném uplynutí lhůty k podání žaloby se absence žalobního bodu stává neodstranitelným nedostatkem podmínky řízení, pro který nebylo možné v řízení pokračovat [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 71 odst. 1 s. ř. s.].

S tímto závěrem krajského soudu Nejvyšší správní soud nesouhlasí.

Podle § 71 odst. 1 s. ř. s. musí žaloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) obsahovat označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci, označení osob na řízení zúčastněných, jsou-li žalobci známy, označení výroků rozhodnutí, které žalobce napadá, žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést a musí též obsahovat návrh výroku rozsudku. 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 nesouhlasí s hodnocením krajského soudu, že podání stěžovatele vykazuje takové vady, pro které nebylo možno v řízení pokračovat, zejména, že neobsahuje ani jediný žalobní bod a bylo by tudíž v rozporu se zákonem, pokud by stěžovatel byl vyzýván k odstranění tohoto nedostatku, když lhůta k jeho odstranění již ve smyslu ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. uplynula.

I když lze připustit, že žalobcovu podání ze dne 28. 2. 2007 nebylo zcela perfektní (neobsahuje především návrh rozsudečného výroku), netrpí toto podání takovými vadami, pro něž by nebylo možno v řízení pokračovat. Stěžovatel v něm dostatečným způsobem označil napadené rozhodnutí žalované, když uvedl jeho spisovou značku, která je ve věcech důchodového pojištění totožná s jeho rodným číslem. Uvedl též datum jeho vydání (24. 1. 2007) a poskytl též údaj o tom, kdy mu bylo napadené rozhodnutí doručeno – 21. 2. 2007. Neprávem je stěžovateli krajským soudem vytýkáno, že neuvedl, které výroky napadeného rozhodnutí považuje za nezákonné, když toto rozhodnutí obsahuje výrok pouze jediný, a to, že Česká správa sociálního zabezpečení přiznává stěžovateli starobní důchod od 12. 1. 2007 podle ustanovení § 29 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb. v platném znění, a podle článku 46 odst. 2 Nařízení Rady (ES) 1408/71, a to ve výši 1357 Kč měsíčně. Žalobní bod je rovněž v žalobě obsažen, neboť je v ní namítána nepřiměřeně nízká výše přiznaného starobního důchodu, přičemž nezákonnost je spatřována v tom, že důchod byl vypočten z výdělkových poměrů před 26 lety, aniž by byla zohledněna obrovská inflace, k níž v mezidobí do doby přiznání důchodu došlo. Tím je jednoznačně vymezen rozsah přezkumných námitek stěžovatele a tedy žalobní bod, z něhož je patrné, z jakého důvodu považuje stěžovatel výrok napadeného rozhodnutí za nezákonný. Pokud krajský soud vytýká stěžovateli, že ve svém podání neuvedl, která ustanovení konkrétního právního předpisu žalovaná porušila, pak tato skutečnost sama o sobě není důvodem k neprojednatelnosti jeho podání, neboť Ústavní soud opakovaně judikoval, že přístup soudu, jenž by konkrétní právní argumentaci obsahovou, nezahrnující pouze odkaz na přesně označené ustanovení právního předpisu, považoval k naplnění zásady dispoziční v řízení o přezkoumání zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy za nedostatečnou, je nutno považovat za přepjatý formalismus, v důsledku kterého je dotčeno základní právo plynoucí z článku 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (srovnej nález

ÚS ze dne 13. 1. 2000, sp. zn. III.ÚS 236/99). Na rozdíl od krajského soudu je tudíž Nejvyšší správní soud přesvědčen, že podání stěžovatele bylo žalobou, která obsahovala nejméně jeden žalobní bod. Ostatně takto pochopila toto podání i sama žalovaná, když reagovala na žalobní námitku podrobně zdůvodněným výpočtem starobního důchodu stěžovatele včetně vysvětlení, jakým způsobem zjistila rozhodné období pro výpočet starobního důchodu a tím i osobní vyměřovací základ stěžovatele. Tato skutečnost nepochybně postačovala k tomu, aby krajský soud dospěl k závěru, že je třeba stěžovatele vyzvat i po uplynutí dvouměsíční lhůty pro podání žaloby (ostatně stěžovatel podal žalobu u žalované s dostatečným časovým předstihem tak, aby mohla být ještě včas postoupena soudu) k 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 dispozitivní 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). Nejvyšší správní soud zároveň považuje za rozhodné, že § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. stanoví lhůtu pouze pro rozšíření žaloby na dosud nenapadené rozhodnutí nebo o další žalobní body, a tedy v souladu s konstantní judikaturou i pro doplnění žalobního bodu do podání, které dosud žádný žalobní bod neobsahovalo, nikoliv však na odstranění jiných vad žaloby. 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 situaci, kdy žalobní bod je formulován jen nedostatečně podrobně, popř., chybí-li v žalobě jiné náležitosti než žalobní body, což se stalo v souzené věci (žaloba neobsahuje petit), 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 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 ostatní vady žaloby podle § 37 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud dodává, že absenci náležitostí podle § 71 s. ř. s. (nikoliv žalobního bodu) nelze považovat za neodstranitelný nedostatek podání, což platí tím spíše, nebyl-li stěžovatel k odstranění vad vůbec 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, publikovaném pod č. 534/2005 Sb. NSS 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 několikrát 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 namísto 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.“*

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 řádně posoudil stěžovatelem napadené rozhodnutí žalované, se žalobu se vypořádal a své závěry vyčerpávajícím způsobem odůvodnil.

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

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

V Brně dne 26. června 2008

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu