



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců Mgr. Marka Bedřicha a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce **M. K.**, zastoupeného Mgr. Lukášem Míšou, advokátem, se sídlem Martinkova 854/5, Brno, proti žalovanému **Ministerstvu práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 3. 2012, č. j. MPSV-UM/370/12/9S-VYK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. 10. 2015, č. j. 22 A 23/2012 - 96,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. 10. 2015, č. j. 22 A 23/2012 – 96, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 19. 3. 2012, č. j. MPSV-UM/370/12/9S-VYK, zamítlo Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „žalovaný“) odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu v Třebíči, odboru sociálních věcí, ze dne 21. 9. 2011, č. j. 44169/2011/TRE, jako odvolání opožděné. Tímto rozhodnutím Městský úřad v Třebíči (dále též „správní orgán prvního stupně“) nepřiznal žalobci příspěvek na živobytí podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, s odůvodněním, že nedodržoval termíny k doložení potřebných dokladů, tyto doklady nedoložil ani v náhradních termínech a požadované údaje správnímu orgánu nesdělil. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno dne 22. 9. 2011, k vyzvednutí bylo připraveno dne 26. 9. 2011, následujícího dne 27. 9. 2011 začala běžet desetidenní lhůta a po jejím uplynutí dne 6. 10. 2011 nastala tzv. fikce doručení. Následně ode dne 7. 10. 2011 začala běžet patnáctidenní lhůta pro podání odvolání. Konec této lhůty připadl na den 21. 10. 2011, rozhodnutí nabylo právní moci dne 22. 10. 2011. Žalobce podal odvolání do protokolu městského úřadu až dne 26. 10. 2011. Žalovaný dospěl k závěru, že odvolání je opožděné a zároveň shledal, že nejsou dány předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení ani pro vydání nového rozhodnutí.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce dne 16. 5. 2012 u Okresního soudu v Třebíči podání, označené jako „*Žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 3. 2012, č. j. MPSV-UM/12/9S/VYK*“, v němž uvedl, že rozhodnutí „*považuje za nezákonné a tvrdí, že tímto rozhodnutím a řízením, které mu předcházelo, byl krácen na svých právech*“. V tomto podání požádal žalobce pro své osobní, majetkové a výdělkové poměry kromě přiznání osvobození od placení soudních poplatků i o ustanovení zástupce z řad soudem vybraných advokátů. Uvedené podání bylo dne 1. 6. 2012 doručeno Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“).

[3] V průběhu řízení před krajským soudem žalobce požadoval, aby ve věci bylo nařízeno ústní jednání a dále podáním ze dne 30. 9. 2015 žádal „*o poskytnutí či prodloužení lhůty pro uvedení rozhodných skutečností o věci samé a k označení důkazů k jejich prokázání, pro provedení důkazů nebo ke splnění dalších procesních povinností, do doby vyřešení otázky zástupce žalobci*“. Krajský soud usnesením ze dne 20. 10. 2015, č. j. 22 A 23/2013 – 91, tento návrh žalobce zamítl s odůvodněním, že soud neshledal opodstatněnost uplatněného návrhu žalobce, kterému byla poskytnuta dostatečně dlouhá doba k přípravě na řízení, když předvolání k ústnímu jednání na den 22. 10. 2015 bylo žalobci doručeno dne 21. 9. 2015.

[4] Poté, co se žalobce bez důvodné a včasné omluvy nedostavil dne 22. 10. 2015 k nařízenému ústnímu jednání, rozhodl krajský soud o podané žalobě téhož dne usnesením č. j. 22 A 23/2012 – 96, jímž žalobu odmítl a vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Z odůvodnění usnesení se podává, že žaloba žalobce neobsahovala žádné žalobní body ve smyslu § 71 odstavec 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a že žalobce tuto žalobu v zákonné lhůtě pro její podání v tomto směru nijak nedoplnil. Zákon stanoví, že žaloba musí vždy obsahovat alespoň jeden žalobní bod a pokud žádný žalobní bod neobsahuje, může být tento nedostatek podmínek řízení odstraněn, a to ve lhůtě pro podání žaloby. Krajský soud dospěl k závěru, že není dána zákonná povinnost soudu v těchto případech vždy vyzývat žalobce k odstranění těchto vad postupem podle § 37 odstavec 5 s. ř. s., neboť „*takto široce pojímaná povinnost soudu by zjevně odporovala zásadě dispozitivní a zásadě koncentrace řízení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu, v souladu s nimiž je tento typ řízení koncipován*“. Podle názoru krajského soudu tak byly dány zákonné podmínky k odmítnutí žaloby podle § 46 odstavec 1 písm. a) s. ř. s., aniž byl žalobce předem vyzván k odstranění nedostatku podmínky řízení, neboť po marném uplynutí lhůty k podání žaloby se absentující žalobní body stávají neodstranitelným nedostatkem podmínky řízení.

III. Kasační stížnost, vyjádření účastníka řízení

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby kasační stížnost, kterou následně prostřednictvím ustanoveného zástupce odůvodnil důvody s odkazem na § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy napadl usnesení krajského soudu jako nezákonné, jelikož jeho žaloba neměla být odmítnuta.

[6] Stěžovatel v kasační stížnosti připustil, že jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného neobsahuje žalobní body ve smyslu rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, podle něhož „*náležitost žaloby dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je splněna, pokud jsou z tvrzení žalobce seznatelné skutkové děje a okolnosti individuálně odlišitelné od jiných ve vztahu ke konkrétnímu případu žalobce, jež žalobce považoval za relevantní k jím tvrzené*

pokračování

domnělé nezákonnosti správního rozhodnutí“. Stěžovatel má za to, že krajský soud měl v této věci postupovat podle § 37 odst. 5 s. ř. s. a vyzvat jej k doplnění žaloby.

[7] Stěžovatel namítl, že v projednávané věci si krajský soud ani neučinil úsudek o tom, kdy končí lhůta k podání žaloby. Z odůvodnění jeho usnesení to není nijak patrné. Krajský soud nezkoumal, kdy bylo žalobou napadené rozhodnutí doručeno stěžovateli, proto ani nemohl určit počátek ani konec lhůty pro podání žaloby, a tedy i pro doplnění žalobních bodů. V řízení před krajským soudem (a následně i Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem) se zkoumaly podmínky pro ustanovení zástupce stěžovateli. Krajský soud nejprve stěžovateli zástupce ustanovil, pak jej změnil a až třetím rozhodnutím o ustanovení zástupce stěžovateli rozhodl negativně s odůvodněním, že nebyly dány rozumné a věcně oprávněné důvody pro ustanovení konkrétního zástupce. Podle názoru stěžovatele se však krajský soud nijak nevypořádal s tím, že v dané věci zjevně byly splněny podmínky pro ustanovení zástupce, jelikož tak dvakrát předtím učinil, ovšem oba zástupci byli povinni zastupovat stěžovatele na svou žádost zproštění.

[8] Stěžovatel v kasační stížnosti setrval na názoru, že měl být vyzván k doplnění důvodů žaloby, a to včetně poučení o tom, v jaké lhůtě, jakým způsobem a v jakém rozsahu tak má učinit a o následcích nesplnění této povinnosti. K tomu však v řízení nedošlo. Krajský soud nejprve opakovaně ustanovil stěžovateli zástupce, pak jeho návrh zamítl a dále s časovým odstupem již jen nařídil ve věci ústní jednání. Z toho však nelze dovozovat, že by stěžovatel mohl z postupu soudu jakkoli seznat, že je jeho žaloba neprojednatelná. Navíc stěžovatel podal dne 30. 9. 2015 návrh na poskytnutí lhůty k uvedení rozhodných skutečností a označení důkazů. Tento návrh byl – jak již bylo výše uvedeno – zamítnut rozhodnutím krajského soudu ze dne 20. 10. 2015, které bylo následně doručováno stěžovateli písemně. K odmítnutí žaloby však došlo již dne 22. 10. 2015, tedy ještě dříve, než se vůbec stěžovatel mohl dozvědět o tom, že již bylo o jeho návrhu rozhodnuto, a jak.

[9] Závěrem kasační stížnosti stěžovatel poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, který již dovedl povinnost krajského soudu vyzvat žalobce k odstranění vad žaloby ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s. po nabytí právní moci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti, kterou žalobce napadl rozhodnutí krajského soudu, jímž krajský soud zamítnul žádost o ustanovení zástupce. Tuto svou povinnost krajský soud v projednávané věci nesplnil. Stěžovatel uzavřel, že jeho žaloba neměla být odmítnuta, protože k tomu nebyly splněny zákonné předpoklady, a nad rámec výše uvedeného požádal, aby Nejvyšší správní soud i v tomto případě konstatoval závěr, kterým by byl krajský soud vázán a nemohl žalobu formálně (resp. formalisticky) opakovaně odmítnout ze stejného důvodu, ale aby naopak stěžovatel (resp. ustanovený zástupce, jelikož zastoupení trvá i pro další řízení před krajským soudem) byl vyzván k doplnění žaloby.

[10] Žalovaný se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Právní posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu ustanovení § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) přípustná, a stěžovatel je v souladu s ustanovením § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.,

v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Ve věci soud rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

[12] Stěžovatel se v kasační stížnosti dovolává důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

[13] Nejvyšší správní soud musel nejprve přihlédnout z úřední povinnosti podle § 109 odstavec 4 s. ř. s. k vadě napadeného rozhodnutí, když shledal důvodnou námitku, v níž stěžovatel namítl, že v projednávané věci si krajský soud ani neučinil úsudek o tom, kdy končí lhůta k podání žaloby, neboť z odůvodnění jeho usnesení to není nijak patrné. Krajský soud nezkoumal, kdy bylo žalobou napadené rozhodnutí doručeno stěžovateli, proto ani nemohl určit počátek ani konec lhůty pro podání žaloby, a tedy i pro doplnění žalobních bodů.

[14] Předmětem případu, ke kterému směřují uplatněné kasační námitky, je posouzení otázky, zda krajský soud postupoval správně, pokud po zamítnutí návrhu na ustanovení zástupce usnesením ze dne 13. 6. 2013, č. j. 22 A 23/2012 - 52, ve spojení s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2014, č. j. 3 As 85/2013 - 39, dostupným stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na www.nssoud.cz, nevyzval stěžovatele k doplnění žaloby a žalobu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

[15] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížností napadené rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Pojem nepřezkoumatelnosti není v soudním řádu správním ani v občanském soudním řádu, který by bylo možno použít podpůrně, blíže objasněn. Výklad tohoto pojmu je věcí právní nauky. Za nesrozumitelné lze obecně považovat takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný nebo z něž nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, rozhodnutí, z něž nelze seznat, co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, který má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. Nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.

[16] V nyní posuzovaném případě nelze z odůvodnění napadeného rozhodnutí seznat, kdy bylo podle zjištění krajského soudu žalobou napadené rozhodnutí doručeno stěžovateli, jakým způsobem soud určil počátek ani konec běhu lhůty pro podání žaloby, a tedy i pro doplnění žalobních bodů. Vyjádření konkrétních skutkových okolností je pro závěry o tom, že v posuzované věci brání věcnému posouzení žaloby neodstranitelné podmínky, právě nedostatky skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody.

[17] Podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod „[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví - li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny“.

[18] Podle § 37 odst. 5 s. ř. s. „[p]ředseda senátu usnesením vyzve podatele k opravě nebo odstranění vad podání a stanoví k tomu lhůtu. Nebude - li podání v této lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení nebude

pokračování

možno pro tento nedostatek pokračovat, soud podání usnesením odmítne, nestanoví - li zákon jiný procesní důsledek. O tom musí být podatel ve výzvě poučen“.

[19] Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. „[ž]aloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné“. Podle odst. 2 téhož ustanovení „[k] žalobě žalobce připojí jeden opis napadeného rozhodnutí. Žalobce může kdykoli za řízení žalobní body omezit. Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby“.

[20] Řízení před správními soudy je vystaveno na zásadě dispoziční a koncentrační. První reprezentuje východisko, že předmět řízení je v rukách žalobce a soud může věc zpravidla přezkoumat pouze v mezích žalobních bodů. Druhá je projevem principu, že žalobce může své žalobní body uplatňovat pouze v zákonem stanovené lhůtě a k později uplatněným námitkám nelze již zásadně přihlížet. Předpokladem pro věcné posouzení žaloby je proto existence alespoň jednoho žalobního bodu (viz Potěšil, L., Šimíček, V.: Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014. s. 629), který navíc může žalobce formulovat pouze v zákonné lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.).

[21] K formulaci žalobních bodů Nejvyšší správní soud opakovaně uvedl, že musí obsahovat skutkové a právní důvody, pro které žalobce považuje rozhodnutí správního orgánu za nezákonné. Přitom podle rozsudku rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, publikovaného pod č. 2162/2011 ve Sbírce NSS, na který krajský soud v napadeném rozhodnutí odkazoval, je za žalobní bod je nutné považovat „[...] každé vyjádření žalobce, z něhož byt' i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu považuje za nezákonné. Jinými slovy, náležitost žaloby dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je splněna, pokud jsou z tvrzení žalobce seznatelné skutkové děje a okolnosti individuálně odlišitelné od jiných ve vztahu ke konkrétnímu případu žalobce, jež žalobce považoval za relevantní k jím tvrzené domnělé nezákonnosti správního rozhodnutí; právní důvody nezákonnosti (či nicotnosti) napadeného správního rozhodnutí pak musí být tvrzeny alespoň tak, aby soud při aplikaci obecného pravidla, že soud zná právo, mohl dostatečně vymezit, kterým směrem, tj. ve vztahu k jakým právním předpisům bude směřovat jeho přezkum“.

[22] Pokud žaloba žádné takové žalobní body neobsahuje, závisí další postup krajského soudu zejména na tom, kolik času ze zákonné lhůty pro podání žaloby zbývá ve chvíli, kdy žalobce u krajského soudu žalobu podá. Je - li stále dostatek času, krajský soud žalobce dle § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzve k jejímu doplnění – citované ustanovení ze svého znění nepřipouští žádnou diskreci. Pouze v případech, kdy žaloba neobsahuje žádný žalobní bod, a zároveň již není objektivně možné, aby žalobce žalobní bod ve lhůtě pro podání žaloby doplnil, nemá krajský soud povinnost žalobce vyzývat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2010, č. j. 7 As 15/2010 - 56). Závěr uvedeného rozhodnutí přitom odpovídá i konstantní rozhodovací praxi správních soudů. V rozsudku ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 - 40, publikovaném pod č. 113/2004 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval, že pokud žaloba neobsahuje žádný žalobní bod „[...] může být tento nedostatek podmíněně řízení odstraněn, a to ve lhůtě pro podání žaloby, jak vyplývá z citovaného ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. Není však dána zákonná povinnost soudu v těchto případech vždy vyzývat žalobce k odstranění těchto vad ve smyslu ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť - takto široce pojímaná – povinnost soudu by zjevně odporovala zmíněné zásadě dispoziční a rovněž zásadě koncentrace řízení, v souladu s nimiž je tento typ řízení koncipován.“

[23] V rozsudku ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 As 50/2014 - 18, Nejvyšší správní soud předestřel, že „[ú]čelem § 37 odst. 5 s. ř. s. je upozornit podatele na vady podání, vyzvat ho k jejich odstranění, stanovit mu k tomu lhůtu a upozornit ho na následky spojené s neodstraněním vad. Lze - li určitou náležitost žaloby

účinně uvést či doplnit jen v zákonem stanovené nepřekročitelné lhůtě, má smysl vyzývat k takovému doplnění pouze tehdy, bude – li to vůbec ‚technicky‘ proveditelné a smysluplné. Není tedy a priori vyloučeno, aby taková výzva, zejména za použití moderních komunikačních prostředků byla učiněna v posledních dnech či zcela výjimečně i v poslední den lhůty pro podání žaloby. Soud je přitom povinen takovou výzvu učinit, takže se - předtím v přiměřené lhůtě po dojití žaloby na soud (tedy zpravidla v řádu několika dnů po dojití) - musí s jejím obsahem seznámit přinejmenším do té míry, aby si mohl učinit úsudek o tom, zda má předepsané náležitosti“.

[24] Na tomto místě činí zdejší soud mezitímní závěr, že krajský soud dospěl ke správnému závěru, pokud ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. neshledal v podané žalobě žádný žalobní bod. Podaná žaloba splňovala dle § 37 odst. 3 věty první až druhé s. ř. s. základní náležitosti žaloby ve smyslu shora citované judikatury rozšířeného senátu.

[25] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda krajský soud v takové situaci zvolil správný procesní postup, když bez jakékoli výzvy nechal uplynout lhůtu pro podání žaloby a žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnul. Krajský soud svůj postup v napadeném usnesení odůvodnil odkazem na výše citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, a dále tvrzením, že žaloba stěžovatele žádné žalobní body neobsahovala a že stěžovatel žalobu v zákonné lhůtě pro její podání v tomto směru nijak nedoplnil, v důsledku čehož se absentující žalobní body staly neodstranitelným nedostatkem podmínky řízení.

[26] Podle výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 As 50/2014 – 18, z právní úpravy jasně vyplývá, že aby krajský soud byl zproštěn povinností postupovat dle § 37 odst. 5 s. ř. s., musí být kumulativně splněny dvě podmínky (i) žaloba neobsahuje žalobní body a (ii) není objektivně možné, aby žalobce žalobní bod ve lhůtě pro podání žaloby doplnil. V bodech 21 až 22 pak Nejvyšší správní soud rozebral, jaký je účel citovaného ustanovení a co se rozumí pod pojmem „objektivní“ možnost.

[27] Nejvyšší správní soud nerozporuje, že stěžovatel v žalobě uvedl, že tato bude doplněna zástupcem soudem ustanoveným, kterého však nakonec krajský soud stěžovateli neustanovil. Z toho však nelze dovozovat závěr, že by stěžovatel věděl, že podanou žalobu nelze projednat a musí být ve lhůtě pro podání žaloby doplněna. To platí zejména s ohledem na skutečnost, že v následném průběhu řízení před soudem krajský soud zamítl návrh stěžovatele na poskytnutí lhůty k uvedení rozhodných skutečností a označení důkazů. Nadto krajský soud přistoupil k odmítnutí žaloby ještě dříve, než bylo rozhodnutí o zamítnutí návrhu na poskytnutí lhůty k uvedení rozhodných skutečností a označení důkazů stěžovateli doručeno. Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 27. 1. 2010, č. j. 1 As 99/2009 - 87, dovedl povinnost krajského soudu vyzvat žalobce k odstranění vad žaloby ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s. po nabytí právní moci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti, kterou žalobce napadl rozhodnutí krajského soudu, jímž krajský soud zamítnul žádost o ustanovení zástupce. Žalobce tehdy podal žalobu, která postrádala některou z náležitostí dle § 71 odst. 1 s. ř. s., a požádal o ustanovení zástupce s tím, že soudem ustavený zástupce měl vady žaloby odstranit.

[28] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že pokud účastník řízení podá blanketní žalobu, požádá o ustanovení zástupce a krajský soud tento návrh usnesením zamítne, je v rámci procesní ekonomie a zákazu svévole povinností krajského soudu, aby zároveň se zamítnutím návrhu na ustanovení zástupce vyzval dle § 37 odst. 5 s. ř. s. žalobce k doplnění žaloby. V takových případech zpravidla nebude možné konstatovat, že výzva by byla již neúčelná, neboť lhůta pro podání žaloby neběží po dobu od podání žádosti o ustanovení zástupce do právní moci rozhodnutí o ní. Běh lhůty pro doplnění žaloby proto z povahy věci nemůže skončit

pokračování

před doručením rozhodnutí o žádosti žalobce o stanovení zástupce. Pokud tedy krajský soud postupuje zákonným způsobem, vždy při doručení usnesení o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce zbývá žalobci určitý (byť třeba krátký) prostor pro vyhovění výzvě k doplnění žaloby. Nelze za takových okolností *a priori* žalobci upřít možnost podniknout kroky k tomu, aby jeho žaloba bylo možno projednat.

[29] Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že krajský soud postupoval v rozporu s § 37 odst. 5 s. ř. s., když stěžovatele nevyzval. Pochybení krajských soudů, které rozhodly dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. o odmítnutí nedoplněných žalob po marném uplynutí zákonné lhůty pro vymezení žalobních bodů, ačkoli dle § 37 odst. 5 s. ř. s. nevyzvaly žalobce k jejich doplnění, přestože tak za daných okolností učinit měly, dosahuje takového stupně závažnosti, že Nejvyšší správní soud již v minulosti taková rozhodnutí rušil (srov. Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2005, sp. zn. 5 Azs 101/2005; ze dne 25. 1. 2007, č. j. 7 Azs 144/2006 - 48; ze dne 11. 6. 2007, č. j. 4 Azs 216/2006 - 35). Jelikož zdejší soud neshledal důvod, proč by se měl odchýlit od své dosavadní praxe, postupoval stejně i v tomto případě.

[30] Závěrem se Nejvyšší správní soud – shodně jako v rozsudku ze dne 12. 1. 2016, č. j. 4 Azs 285/2015 – 24, zabýval situací, která nastane v dalším řízení před krajským soudem. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že lhůta pro rozšíření či doplnění žaloby o žalobní body je omezena lhůtou pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s. ve spojení s § 72 odst. 1). I v nyní posuzovaném případě, kdy lhůta pro doplnění žaloby marně uplynula v důsledku porušení právní povinnosti krajským soudem, by „bylo ale hrubě nespravedlivé, aby negativní následky tohoto pochybení musel nést stěžovatel, který ho nezavinil, tj. aby byla jeho žaloba opětovně odmítnuta z důvodu uplynutí lhůty pro doplnění žalobních bodů.“

[31] Rozšířený senát v usnesení ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, publikovaném pod č. 534/2005 Sb. NSS, uvedl, že „[...] *že přepjatý formalismus při posuzování náležitostí žaloby ve správním soudnictví – a stejně tak i jakýchkoliv jiných procesních úkonů účastníků řízení – naprosto neodpovídá principu materiálního právního státu, ale ani samotnému poslání soudnictví. Primárním účelem soudní ochrany obecně je poskytování ochrany subjektivním právům, a pokud jde o správní soudnictví zvláště, potom subjektivním právům veřejným; tato ochrana musí být skutečná a spravedlivá. Soudy jsou nezávislé a nestranné státní orgány, které usilují o nalezení spravedlnosti rozhodováním v konkrétních věcech a které nemohou odmítnout zabývat se určitou věcí ze zcela formálních či spíše formalistických důvodů, ale pouze z takových příčin, které poskytování soudní ochrany skutečně vylučují; jiný přístup by byl stěžejí ústavně - konformní a znamenal by odepření spravedlnosti. Právo na spravedlivý proces je jedním ze základních práv, které má každý vůči státu, a které mu garantuje nejen Listina základních práv a svobod, ale též Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Meze práva na spravedlivý proces stanoví jednotlivé procesní řády (např. náležitosti žaloby, lhůta pro její podání, procesní podmínky), při jejichž výkladu je v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod nezbytné šetřit jejich podstaty a smyslu a neužívat je k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Nabízejí – li se přitom dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch výkonu práva na spravedlivý proces a druhá proti němu, musí soud vždy zvolit výklad první“.*

[32] Ústavní soud dále v nálezu ze dne 1. 4. 2003, sp. zn. II. ÚS 392/01, řešil typově podobný případ, kdy Městský soud v Praze nevyzval žalobkyni k doplnění blanketní žaloby, protože žaloba byla podána pouhých 5 dní před uplynutím zákonné lhůty pro podání žaloby. Ústavní soud zrušil rozhodnutí městského soudu o zastavení řízení a v odůvodnění poukázal rovněž na to, že „[o]becný soud newádí, z jakých důvodů považoval pětidenní lhůtu za příliš krátkou k tomu, aby příslušnou výzvu učinil. Lze si však představit, že k tomu mohlo dojít například v důsledku zpoždění oběhu dané písemností v rámci soudu či v důsledku zpoždění během evidence žaloby apod. Bylo - li tomu tak v projednávaném případě,

nezbývá Ústavnímu soudu než jako obiter dictum poznamenat, že takové komplikace technického či organizačního charakteru nemohou jít k tíži stěžovatelky, zejména je - li jí v konečném důsledku odepřeno právo na soudní ochranu“.

[33] S ohledem na výše uvedené zdejší soud uvádí, že soud nemůže zbavit svým nesprávným postupem účastníka jeho práv, posuzovat úkony účastníků řízení přepjatě formalisticky či vykládat procesní právo v rozporu s hlavním úkolem soudů – povinností chránit subjektivní práva. V tomto případě nelze doslovně lpět na § 71 odst. 2 s. ř. s., čímž by byl stěžovateli bez jeho zavinění odepřen přístup k soudu. Takový výklad procesního práva, které má ostatně sloužit pro řádné uplatňování práva hmotného, by byl jak v rozporu se zásadou zákazu odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), tak s čl. 36 odst. 2 Listiny. Nejvyšší správní soud proto ukládá krajskému soudu, aby zajistil stěžovateli v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny právo na přístup k soudu dodatečnou výzvou k doplnění žalobních bodů dle § 37 odst. 5 s. ř. s. se stanovením k tomu přiměřené lhůty odpovídající časovému prostoru, který by stěžovatel měl pro doplnění žaloby k dispozici, pokud by jej soud vyzval k doplnění žaloby již v rámci usnesení o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce ze dne 13. 6. 2013, č. j. 22 A 23/2012 – 52 (viz bod [14] tohoto rozsudku). V této specifické situaci budou i takto dodatečně ve lhůtě soudem stanovené uplatněné žalobní body platným podkladem pro přezkum rozhodnutí žalovaného (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).

V. Závěr a náklady řízení

[34] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených úvah dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto zrušil napadené usnesení krajského soudu a přikázal mu věc k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), ve kterém bude krajský soud vycházet z právního názoru Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[35] O nákladech řízení před Nejvyšší správním soudem rozhodne v dalším řízení krajský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 4. května 2016

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu