



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **M. Š.**, zastoupený Mgr. Bc. Martinem Tománkem, advokátem se sídlem Sady 193/I., Jindřichův Hradec, proti žalovanému: **Velitelství vzdušných sil**, se sídlem Vítězné náměstí 5, Praha 6, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 11. 2014, č. j. 604-3/2014-3031, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2015, č. j. 9 Ad 9/2015 – 20,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2015, č. j. 9 Ad 9/2015 – 20, **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] Žalobce dne 1. 4. 2015 napadl rozhodnutí žalovaného podáním u Městského soudu v Praze. Soud podání napadeným usnesením odmítl. Toto rozhodnutí soud opřel o dva samostatné důvody.

[2] Za prvé, údajný zástupce žalobce nedoložil plnou moc. Žaloba byla soudu zaslána advokátem Mgr. Bc. Martinem Tománkem. Plná moc k ní připojena nebyla. Městský soud advokáta k doložení plné moci usnesením vyzval. Ke splnění této povinnosti mu stanovil sedmidenní lhůtu. Usnesení bylo advokátovi doručeno 24. 4. 2015. Usnesení obsahovalo poučení o tom, že nebude-li plná moc soudu ve stanovené lhůtě předložena, soud žalobu odmítne. Z datové schránky jmenovaného advokáta bylo následně soudu doručeno doplnění žaloby datované dnem 30. 4. 2015 včetně příloh. Požadovaná plná moc nicméně soudu předložena nebyla.

[3] Podle soudu je jednou z podmínek řízení doložení plné moci zástupce účastníka. Nedoložením plné moci vzniká pochybnost, zda zástupce skutečně vykonává v řízení práva

osoby, za jejíž zástupce se označil. Nepředložení plné moci představuje odstranitelný nedostatek podmínek řízení, proto soud je povinen zástupce k prokázání udělení plné moci vyzvat, což soud také učinil. Výzva však nebyla splněna. Jelikož prvotní podání soudu ze dne 1. 4. 2015 bylo podepsáno pouze uvedeným advokátem, a nikoliv samotným účastníkem, musela tato okolnost vést k odmítnutí žaloby. Bez průkazu zastoupení nelze připustit, aby údajný zmocněnec vykonával v řízení práva osoby, která (dovedeno do krajnosti) ani nemusí vědět, že někdo použil jejího jména.

[4] Druhým důvodem pro odmítnutí žaloby byla skutečnost, že žaloba neobsahovala žádný žalobní bod. Tento nedostatek může být odstraněn ve lhůtě pro podání žaloby. Není však zákonná povinnost soudu v těchto případech vyzývat žalobce k odstranění této vady ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s. (k podpoře touho závěru soud cituje rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS). Soud k tomuto kroku ani nepřistoupil. Vzal v úvahu, že žaloba ze dne 1. 4. 2015 soudu došla v samém závěru lhůty pro její podání. Soud tak neměl ani z časového hlediska dostatek prostoru k tomu, aby na podání žaloby reagoval a vyzval žalobce k doplnění žalobních bodů. Žalobce tak ve lhůtě pro podání žaloby neuvedl ani jeden žalobní bod, což představuje neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Je tedy na místě žalobu odmítnout.

[5] Na závěr soud uvedl, že k doplnění žaloby ze dne 30. 4. 2015 nepřihlédl, neboť bylo učiněno až po marném uplynutí lhůty pro podání žaloby.

II. Kasační stížnost žalobce

[6] Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení městského soudu kasační stížností. Domáhá se zrušení tohoto usnesení. Nesouhlasí ani s jedním důvodem odmítnutí jeho podání.

[7] Za prvé, plná moc byla na výzvu soudu ve lhůtě doplněna. Soud zástupce k doplnění k prokázání zplnomocnění vyzval usnesením, které mu bylo doručeno dne 24. 4. 2015. Stanovil mu k tomu sedmidenní lhůtu. Stěžovatel v soudem stanovené lhůtě originál plné moci ze dne 31. 3. 2014 doložil, a to podáním ze dne 29. 4. 2015. Toto tvrzení dokládá kopii podacího lístku zásilky obsahující plnou moc, která byla adresována městskému soudu.

[8] Za druhé, žaloba byla podána včas. Napadené správní rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno dne 3. 2. 2015. Lhůta pro podání žaloby tedy končila dne 4. 4. 2015 (resp. jelikož tento den byl den pracovního klidu, tak dne 7. 4. 2015). Žaloba přitom byla podána dne 1. 4. 2015. Byla tedy podána ve lhůtě. Stěžovatel přiznává, že žaloba neměla žádný žalobní bod. Nesouhlasí však s tím, že tento nedostatek byl neodstranitelný. Pokud soud učinil závěr, že žaloba neobsahuje žádný žalobní bod, měl stěžovatele vyzvat k doplnění a stanovit mu k tomu lhůtu. Stěžovatel nesouhlasí s názorem soudu, že nedostatek žaloby byl neodstranitelný. Stěžovatel podal žalobu sedm dní před koncem lhůty. Bylo tedy objektivně možné po výzvě soudu své podání ve lhůtě pro podání žaloby doplnit.

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti ve lhůtě poskytnuté soudem nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost je projednatelná.

[11] Kasační stížnost je i důvodná. Ani jeden z důvodů odmítnutí návrhu městským soudem neobstojí.

III. A K otázce povinnosti soudu vyzývat k doplnění žaloby

[12] Podstatou první námitky stěžovatele je právní otázka, zda mají krajské soudy povinnost vyzývat navrhovatele k doplnění podání, které neobsahuje jediný žalobní bod v situaci, kdy zbývá do konce lhůty pro podání žaloby několik dní. Z judikatury je zřejmé, že mají.

[13] Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. musí žaloba, kromě jiných náležitostí, obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné.

[14] Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy bylo rozhodnutí oznámeno žalobci doručením písemného vyhotovení, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Zvláštním zákonem je v tomto případě zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání. Dle § 151 tohoto zákona návrh na přezkoumání rozhodnutí služebního orgánu je možno podat do 60 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí.

[15] Podle § 37 odst. 5 s. ř. s. předseda 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 možno pro tento nedostatek pokračovat, soud podání usnesením odmítne, nestanoví-li zákon jiný procesní důsledek. O tom musí být podatel ve výzvě poučen.

[16] Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu musí žaloba alespoň v nejhrubších rysech obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů žalobce správní rozhodnutí napadá. Pokud žaloba žádný žalobní bod neobsahuje, může být tento nedostatek podmínek řízení odstraněn, a to ve lhůtě pro podání žaloby, na rozdíl od konkretizace v žalobě již uvedeného žalobního bodu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 – 40, ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 95/2005 – 58, a ze dne 2. 8. 2007, č. j. 2 Azs 54/2007 – 42, nebo také nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 1. 2000, sp. zn. III. ÚS 236/99).

[17] Je zřejmé, a stěžovatel to i připouští, že v jeho návrhu jakýkoliv žalobní bod absentoval (k vymezení žalobního bodu srov. výše citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 4 As 3/2008 - 78, hlavně bod 33). Proto bylo možné doplnění návrhu doručeného městskému soudu dne 1. 4. 2015 o chybějící žalobní body pouze v šedesátidenní lhůtě od doručení napadeného správního rozhodnutí, tj. nejpozději do úterý 7. 4. 2015 (rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno dne 3. 2. 2015, konec lhůty k podání žaloby tedy připadl na sobotu 4. 4. 2015, zákonnou konstrukcí dle § 40 odst. 4 s. ř. s. se však konec lhůty posouvá na nejbližší pracovní den, tj. díky Velikonočnímu pondělí 6. 4. 2015 až na úterý 7. 4. 2015).

[18] Posuzovanou situaci lze tedy shrnout takto: blanketní žaloba došla soudu ve středu odpoledne dne 1. 4. 2015. Lhůta pro uplatnění alespoň nějakého žalobního bodu měla uplynout o šest dní později. Z těchto šesti dní tři byly dny pracovního klidu. Otázkou nyní je: má v takové situaci krajský soud povinnost dle § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzvat k doplnění blanketní žaloby?

[19] Účelem § 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. Nejvyšší správní soud vyslovil opakovaně ve svých rozhodnutích závěr, že žalobce není třeba vyzývat k odstranění vady žaloby spočívající v naprosté absenci žalobního bodu, uplynula-li již lhůta pro podání žaloby ve smyslu § 71 odst. 2 s. ř. s.

(např. v městském soudu citovaném rozsudku ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 – 40, ke stejné situaci se vyjadřoval i městským soudem citovaný rozsudek rozšířeného senátu č. j. 4 As 3/2008 – 78).

[20] Současně ale také soud opakovaně judikoval, že pokud tato lhůta běží, je třeba k takové výzvě přistoupit. V rozsudku ze dne 31. 1. 2006, č. j. 5 Azs 311/2005 – 44, Nejvyšší správní soud uvedl, že seznámil-li se krajský soud s obsahem žaloby zjevně v době běhu lhůty, ve které lze vady podání odstranit, bylo jeho povinností vyzvat k odstranění vad podání v rozsahu nezbytném k tomu, aby ve věci mohl rozhodnout.

[21] Poukázat lze i na rozsudek ze dne 11. 3. 2010, č. j. 7 As 15/2010 – 56, v němž Nejvyšší správní soud vyhodnotil, že „[n]ení 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. Podle ust. § 36 odst. 1 s. ř. s. je soud povinen poskytnout účastníkům řízení poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu.“ (Stejně tak i nedávný rozsudek ze dne 17. 9. 2015, č. j. 7 As 195/2015 – 22.)

[22] Rovněž Ústavní soud při posuzování totožné situace vyslovil závěr, že „[l]hůta 5 dní, byť je značně krátká a byť je do ní zahrnuta sobota a neděle, neznemožňuje soudu, aby stěžovatelku vhodným způsobem vyzval k odstranění vad (v případě potřeby i telegraficky, či ji předvolal, aby odstranila vady do protokolu), a to zejména za situace, kdy je řádně zastoupena advokátem a komunikace by tedy měla být snazší“ (viz náleze ze dne 1. 4. 2003, sp. zn. II. ÚS 392/01).

[23] Městský soud v projednávané věci neuvádí, z jakých důvodů považoval šestidenní 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. Bylo-li tomu tak, nezbyvá než odkázat na výše citovaný náleze, ve kterém Ústavní soud uvedl, že komplikace technického či organizačního charakteru nemohou jít k tíži stěžovatele, zejména je-li mu v konečném důsledku odepráno právo na soudní ochranu.

[24] Ačkoliv si je Nejvyšší správní soud vědom, že v daném případě byl časový prostor (šest dnů včetně tří dnů pracovního klidu) pro doplnění žalobních bodů velice krátký, bylo v souladu s citovanou judikaturou namíste zvolit postup podle § 37 odst. 5 s. ř. s. a vyzvat stěžovatele k odstranění vad podané žaloby, uvést, jakým způsobem mají být vady odstraněny a poučit jej, jaký bude mít jeho případná nečinnost procesní následek. Stěžovateli totiž ještě zbývala zákonná lhůta pro podání žaloby a současné komunikační prostředky umožňovaly, aby se městský soud o výzvu k odstranění vad alespoň pokusil. Pokud tak neučinil a místo toho podanou žalobu odmítl, čímž znemožnil věcné přezkoumání napadeného rozhodnutí, odeprél tím stěžovateli právo na soudní ochranu. Městský soud se tak v projednávané věci dopustil procesního pochybení, které má za následek nezákonnost napadeného usnesení.

III. B K otázce neprokázání zastoupení

[25] Ani druhý důvod pro odmítnutí návrhu stěžovatele neobstojí.

[26] Pokud se návrh odmítá pro nesplnění podmínek řízení, musí být tento závěr učiněn s jistotou, bez jakýchkoliv rozumných pochybností. V projednávané věci to znamená, že o otázce nevyhovění požadavku prokázání zplnomocnění nesmí být pochyb.

[27] Městský soud v napadeném usnesení uvedl, že výše zmíněného advokáta vyzval k prokázání plné moci. Lhůta ke splnění této výzvy měla uplynout dne 30. 4. 2015. Podle městského soudu mu do konce této lhůty plná moc nebyla doručena.

[28] Stěžovatel však tento závěr zpochybňuje. Tvrdí, že plnou moc podal k poštovní přepravě dne 29. 4. 2015. Toto své tvrzení dokládá podacím lístkem z téhož dne, potvrzující odeslání „nějaké“ zásilky adresované městskému soudu. Zásilka přitom obsahuje podací číslo.

[29] Vznikla tedy pochybnost o tom, zda stěžovatel v poskytnuté lhůtě odstranil chybějící podmínku řízení. Za takovéto pochybnosti nemůže napadené usnesení o odmítnutí žaloby pro nesplnění podmínek řízení obstát a je na místě jej zrušit.

[30] Městský soud musí např. za pomoci porovnání údajů na podacím lístku a údajů na své podatelně postavit na jisto, zda zásilka ze dne 29. 4. 2015 jemu adresovaná se týkala jiné věci, ve které figuroval stejný advokát, nebo zda se skutečně jednalo o podání, kterým advokát jemu adresovanou výzvu splnil. Teprve v případě odstranění vzniklých pochybností by mohl soud činit z nastalé situace jakékoliv procesní důsledky.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[31] Z důvodu nezákonnosti rozhodnutí městského soudu o odmítnutí návrhu stěžovatele Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že napadené rozhodnutí soudu dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

[32] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 9. března 2016

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu