



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl předsedkyní senátu JUDr. Martinou Radkovou v právní věci žalobce **M. R.**, bytem ubytovna G., D. 2942/102, P., zast. Mgr. Pavlem Kužílkem, advokátem se sídlem v Přerově, Blahoslavova 72/4, proti žalovanému **Úřadu práce ČR**, se sídlem v Praze, Dobrovského 1278/25, **o ochraně před nezákonným zásahem,**

takto:

I. Žaloba **se zamítá.**

II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

III. Ustanovenému zástupci Mgr. Pavlu Kužílkovi **se přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 8.228 Kč, která mu bude vyplacena k jeho rukám do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Krajského soudu v Ostravě.

Odůvodnění:

[1] V žalobě žalobce namítal, že správní rozhodnutí bylo zrušeno pro nezákonnost a žalobci tak vznikla újma, která trvá od 1. 2. 2015. K újmě došlo snížením finanční částky, správní orgán I. stupně toto nenapravil. Žalobce má platné rozhodnutí o přiznané výši dávky na bydlení ve výši 3.900 Kč.

[2] V doplnění žaloby žalobce odkázal na to, že 5. 3. 2015 vydal žalovaný rozhodnutí, kterým byl žalobci od 1. 2. 2015 snížen doplatek na bydlení z částky 3.431 Kč na částku 3.016 Kč měsíčně. Na základě odvolání bylo toto rozhodnutí zrušeno Ministerstvem práce a sociálních věcí 21. 4. 2015. Dne 1. 4. 2015 vydal žalovaný rozhodnutí, kterým byl žalobci od 1. 3. 2014 stanoven doplatek na bydlení na částku 3.705 Kč měsíčně. K odvolání žalobce Ministerstvo práce a sociálních věcí toto rozhodnutí 5. 6. 2015 zrušilo. Dne 7. 4. 2015 vydal žalovaný rozhodnutí, kterým byl žalobci od 1. 9. 2014 stanoven doplatek na bydlení na částku 3.431 Kč měsíčně. K odvolání žalobce Ministerstvo práce a sociálních věcí toto rozhodnutí 8. 6. 2015 zrušilo. Dne 18. 6. 2015 Ministerstvo práce a sociálních věcí vydalo příkaz, ve kterém ukládá žalovanému, aby do 15 dnů od oznámení tohoto příkazu učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy ve věci posouzení nároku žalobce na doplatek na bydlení od 1. 2. 2015. Podle žalobce je žalovaný ve shora uvedených řízeních nečinný, neboť nebylo dosud vydáno nové rozhodnutí. V důsledku nečinnosti je žalobci v současnosti vyplácen doplatek na bydlení v nesprávné (snížené) výši. V jednání žalovaného tak žalobce spatřoval znaky nezákonného zásahu do jeho subjektivních práv, neboť žalobci nebyl dosud tento finanční rozdíl doplacen, a to i přesto, že rozhodnutím odvolacího orgánu byly zrušeny předběžné vykonatelnosti shora citovaných rozhodnutí. Takovýto nezákonný zásah žalovaného nadále trvá a i přes vyčerpání všech procesních možností daných správním řádem nedošlo k žádné nápravě. Trvání zásahu žalobce dovodil ze skutečnosti, že ke zrušení rozhodnutí žalovaného došlo ve dnech 21. 4. 2015, 5. 6. 2015 a 8. 6. 2015 a předmětná dávka je nadále ke škodě a újmě žalobce vyplácena žalobci ve snížené výši a zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně, včetně předběžné vykonatelnosti není žalovaným nikterak reflektováno ani v jednom z výše uvedených případů. Žalobce navrhl, aby soud rozsudkem zakázal žalovanému v pokračování porušování práva žalobce a obnovil stav před jeho nezákonným zásahem.

[3] Žalovaný ve vyjádření k žalobě shrnul stručně dosavadní průběh předmětných řízení včetně vznesených námitek podjatosti oprávněné úřední osoby, souvisejících žalob na ochranu před nečinností žalovaného a ministerstva a rozhodnutí o nich. Žalovaný uvedl, že není pravdou, že je nečinný, neboť se ve správním řízení vyjma věci samé musí zabývat četnými podáními žalobce, např. námitkami podjatosti, nesouhlasy s provedením úkonů v řízení, návrhy na vydání opatření proti nečinnosti, žádostmi o určení advokátů a dalšími nesrozumitelnými a zmatečnými podáními. Žalobce tímto svým jednáním ztěžuje průběh řízení a oddaluje tak rozhodnutí ve věci samé. K žalobě žalovaný uvedl, že již před vydáním příkazu ministerstva dne 18. 6. 2015 činil ve věci snížení doplatku na bydlení od 1. 2. 2015 opatření směřující k vydání rozhodnutí. Například zaslal Magistrátu města Přerova žádost o sdělení stran možnosti získání obecního bytu pro účely posouzení, zda se v případě žalobce jedná o případ zvláštního zřetelehodný, kdy žalobce bydlí na ubytovně D. 2942, P. Žalovaný byl přesvědčen o tom, že do

práv žalobce žádným způsobem nezasahuje, když vyplácí žalobci dávku pomoci v hmotné nouzi ve snížené výši podle § 44 a § 45 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. Nadto je nepřipustné, aby žalovaný vyplácel dávku ve vyšší částce, než žalobci zřejmě náleží. V případě, že by žalovaný vyplácel doplatek na bydlení v původní výši, po pravomocném snížení doplatku na bydlení by bylo nutné vyčíslit žalobci přeplatek na dávce podle § 51 odst. 1 a 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Žalobce by se v důsledku toho mohl dostat do tíživé sociální situace, čemuž se žalovaný snaží předejít. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný. Žalovaný odkázal na rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2007, č. j. 9 Aps 3/2007 – 33. Za situace, kdy žalovaný v krátkém časovém horizontu vydá správní rozhodnutí, proti němuž bude se moci uplatnit řádné opravné prostředky, případně žalobu v řízení dle s. ř. s., považuje žalovaný žalobu na ochranu před nezákonným zásahem za nedůvodnou. V tomto případě se nejedná o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. a navrhuje žalobu zamítnout.

[4] Podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“) *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[5] Ze správního spisu soud zjistil následující.

[6] Žalovaný 31. 3. 2014 rozhodl o snížení dávky pomoci v hmotné nouzi doplatek na bydlení z částky 3.900 Kč na částku 3.705 Kč s účinností od 1. 3. 2014. Toto rozhodnutí bylo k odvolání žalobce zrušeno Ministerstvem práce a sociálních věcí 10. 6. 2014. Žalovaný v souladu se závazným právním názorem ministerstva vydal 14. 8. 2014 nové rozhodnutí, kterým znovu snížil doplatek na bydlení z částky 3.900 Kč na 3.705 Kč od 1. 3. 2014. Toto rozhodnutí bylo ministerstvem 20. 10. zrušeno a po dalším dokazování, včetně výsledku svědkyně paní V. G., provozovatelky ubytovny, žalovaný 1. 4. 2015 vydal rozhodnutí, jímž rozhodl poskytovat dávku doplatek na bydlení ve výši 3.705 Kč od března 2014. Dne 23. 6. 2015 obdržel žalovaný kasační rozhodnutí ministerstva ze dne 5. 6. 2015. Věc byla vrácena k novému projednání z procesních důvodů. Podle vyjádření žalovaného z 31. 7. 2015 žalovaný vede řízení o změně výše dávky doplatek na bydlení od 1. 3. 2014.

[7] Žalovaný rozhodl 30. 9. 2014 o snížení žalobci poskytované dávky doplatek na bydlení z částky 3.705 Kč na částku 3.431 Kč od 1. 9. 2014. K odvolání žalobce ministerstvo toto rozhodnutí 9. 12. 2014 zrušilo a 7. 4. 2015 žalovaný vydal nově shodné rozhodnutí, které bylo k odvolání žalobce opět zrušeno. Ke dni podání vyjádření probíhalo správní řízení ve věci změny výše dávky doplatek na bydlení od 1. 9. 2014.

[8] Žalovaný 5. 3. 2015 snížil doplatek na bydlení z částky 3.431 Kč na částku 3.016 Kč s účinností od 1. 2. 2015. K odvolání žalobce bylo rozhodnutí 21. 4. 2015 zrušeno a věc byla ministerstvem 28. 5. 2015 vrácena žalovanému k novému projednání. Žalovaný doplnil v souladu s pokynem ministerstva dokazování ve věci a vydal 7. 7. 2015 rozhodnutí o snížení doplatku na bydlení na částku 3.016 Kč od 1. 2. 2015. Žalobce podal proti rozhodnutí odvolání, o němž mělo ministerstvo teprve rozhodovat.

[9] Soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

[10] Žalobce se petitum domáhal vyslovení zákazu žalovanému pokračovat v porušování práva žalobce a obnovit stav před jeho nezákonným zásahem. Pro soud je závazný petit žaloby, z toho pak vyjde při určení žalobního typu. Soud neměl pochybnosti o tom, že jde o žalobu proti nezákonnému zásahu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 – 197, všechny zde citované rozsudky jsou dostupné na www.nssoud.cz). Nadto žalobce byl zastoupen advokátem a sám je vzhledem k četným podáním znalý typů žalob v soudním řízení správním.

[11] V souladu s ustálenou judikaturou platí, že „ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li - a to kumulativně, tedy zároveň - splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením ("zásahem" správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). *Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, publikovaný pod č. 603/2005 Sb. NSS). *Žaloba je nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný (§ 85 s. ř. s.).*

[12] Žalobce spatřoval zásah ve vyplacení doplatku na bydlení ve snížené výši a nedoplnění rozdílu, přičemž rozhodnutí o snížení doplatku na bydlení pro všechna tři období (od 1. 3. 2014, od 1. 9. 2014 a od 1. 2. 2015) nejsou pravomocná.

[13] Podle Nejvyššího správního soudu „zákon nedává na výběr, jakými právními prostředky proti zásahu brojít; žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s. je takovým právním prostředkem pouze tehdy, pokud právní řád jiné právní prostředky neposkytuje. Zákon tak jednoznačně upřednostňuje jiné formy ochrany před protiprávním konáním správních orgánů a tato soudní ochrana se uplatní jen tam, kde jiná ochrana není“ (srov. rozsudek ze dne 19. 1. 2005, č. j. 1 Afs 16/2004 - 90, publikovaný pod č. 1541/2008 Sb. NSS). Institut žaloby proti nezákonnému zásahu (§ 82 s. ř. s.) „nemůže být vykládán jako jakási náhražka žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a není proto ani v procesní dispozici účastníka řízení volit, kterou z těchto žalob bude pro sebe považovat za výhodnější a které řízení tedy bude

iniciovat. Určujícím kritériem pro podání této žaloby totiž není jakási procesní taktika žalobce, nýbrž povaha napadeného úkonu. Přitom platí, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu má před žalobou proti nezákonnému zásahu přednost v tom smyslu, že lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, je tak účastník řízení povinen učinit a teprve po vyčerpání těchto prostředků si zároveň otevírá procesní prostor pro případné podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Přímo žalovat nezákonný zásah je proto možno jen tehdy, pakliže ochrana jinými právními prostředky není možná. Vztah obou zmíněných žalobních typů tak lze označit za primát žaloby proti rozhodnutí, kdy sekundární možnost podání úspěšné žaloby proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřípadá v úvahu, a to ani po „zprocesnění“ zásahu jinými právními prostředky ve smyslu ustanovení § 85 s. ř. s.“ (srov. rozsudek ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 - 42, publikovaný pod č. 720/2005 Sb. NSS).

[14] Vzhledem k tomu, že odvolací řízení nebylo ukončeno a běží, nemohl se proti sníženému vyplácení dávky žalobce bránit v době podání žaloby žalobou proti rozhodnutí, ani žalobou na ochranu proti nečinnosti, ke které nedocházelo. Proto nezbylo žalobci jinak, než proti sníženému vyplácení dávky brojit žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu. Primát žaloby proti rozhodnutí a subsidiarita žaloby na ochranu před nezákonným zásahem tak nebyly popřeny.

[15] Soud se pro zabýval tím, zda vyplácení dávky ve snížené výši a nedoplnění rozdílů mohlo být nezákonným zásahem. První podmínka přímého dotčení na právech byla splněna. Žalobce byl jediným účastníkem řízení a vyplácení či nevyplácení dávky směřovalo přímo do jeho majetkové sféry, bylo zaměřeno vůči němu, bylo vůči němu „zakročeno“. V případě nezákonného zásahu by žalobce byl „obětí“ správního orgánu.

[16] Splněna byla i čtvrtá podmínka, a to že vyplácení dávky ve snížené výši a nedoplnění rozdílů nejsou rozhodnutím, jde o faktický úkon, v případě vyplácení aktivní úkon a v případě nedoplnění o úkony omisivní.

[17] Splněna byla i pátá podmínka, tento „zásah“ trval. O tom nebylo mezi účastníky soudního řízení správního sporu.

[18] V souzené věci však nebyly splněny druhá a třetí podmínka, tj. že žalobce byl zkrácen na svých právech a že zásah do těchto práv byl nezákonný. Odvolací řízení nebylo ukončeno a práva žalobce ještě nebyla postavena najisto. O právech žalobce a výši vyplácené dávky bude teprve rozhodnuto. Teprve po vydání rozhodnutí bude moci seznat žalobce, jaká jsou jeho práva a jaká má být výše vyplácené dávky pro jednotlivá období. Pokud žalobce nebude souhlasit s výší vyplácené dávky, bude mít možnost proti rozhodnutí o ní, podat odvolání. Pokud žalobce nebude souhlasit ani s rozhodnutím o odvolání, bude moci proti němu podat žalobu.

[19] Jinými slovy, rozhodnutí má účinky v souladu s § 73 odst. 1 a 2 správního řádu až teprve tehdy, kdy nabude právní moci a vykonatelnosti. Do té doby je

výrazem dobré správy žalovaného, že žalobci dávku poskytuje ve vyplácené výši. Byť podle § 38 odst. 1 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, v aktuálním znění, *nárok na příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení vzniká dnem splnění podmínek stanovených tímto zákonem*, a podle § 43 odst. 1 věta první téhož zákona, *se příspěvek na živobytí vyplácí v kalendářním měsíci, na který náleží, v měsíčních lhůtách určených plátcem příspěvku*, nelze pominout skutečnost, že dávku lze vyplácet teprve poté, co je postaven najisto jak nárok na ni, tak jeho výše, tj. rozhodnutí o nich se stane účinným. Subjektivní právo žalobce ještě nebylo založeno. Šlo o právo ve smyslu § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podle kterého *rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách*.

[20] Žalobcem tvrzený zásah nebyl v rozporu s žádným ustanovením zákona. Žádné zákonné ustanovení nestanoví správnímu úřadu povinnost, jak má postupovat v daném případě v době do vyřízení opravných prostředků. Úřad práce proto žádné zákonné či podzákonné ustanovení neporušil. Ostatně ani žalobce nevyjmenoval ani jedno takové ustanovení či právní pravidlo, které by bylo porušeno.

[21] Dokud nebylo právo žalobce na výši doplatku na bydlení postaveno najisto, nemohl se jím tvrzený zásah negativně projevit v jeho právní sféře (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002, č. 906/2006 Sb. NSS).

[22] Ustanovenému zástupci žalobce soud přiznal odměnu za zastupování, spočívající v odměně za dva úkony právní služby podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, za převzetí věci a podání žaloby 2 x 3.100 Kč. Ke každému úkonu přiznal soud paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč, tj. celkem 600 Kč. K celkové částce 6.800 Kč náleží podle § 57 odst. 2 s. ř. s. daň z přidané hodnoty ve výši 1.428 Kč. Celková odměna za zastupování činí 8.228 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně ve lhůtě do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské nám. 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaje o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Olomouci dne 23. 9. 2015

Za správnost vyhotovení:
Markéta Chrudinová

JUDr. Martina Radkova v. r.
předsedkyně senátu