



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: J. Č., zast. Mgr. Václavem Mimránkem, advokátem, se sídlem Čechyňská 23, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Mostu**, se sídlem Radniční 1, Most, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 4. 12. 2006, č. j. 42 Cad 238/2006 - 14,

t a k t o :

- I. Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 4. 12. 2006, č. j. 42 Cad 238/2006 - 14, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Václavu Mimránkovi, advokátovi, **se nepřiznává** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou na ochranu proti nečinnosti podanou u Krajského soudu v Ústí nad Labem domáhal, aby krajský soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí ve věci žádosti žalobce ze dne 14. 7. 2006 o přiznání opakovaných peněžitých dávek sociální péče podle § 103 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, a přepočtení dávek již vyplacených, a současně žalovanému uložil nahradit žalobci veškeré náklady soudního řízení. Žalobce namítal, že žalovaný je povinen v řízení vedeném pod č. j. OSV/555/Nv/7885/06, pokračovat a ukončit ho vydáním rozhodnutí, protože rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 7. 9. 2006, č. j. 3095/SZ/2006, č. e. 124846/2006, kterým bylo řízení o žádosti žalobce ze dne 14. 7. 2006 zastaveno, je nicotné, neboť je vydal orgán, který k provedení tohoto právního úkonu nebyl oprávněn. Žalobce má za to,

že odvolací správní orgán (krajský úřad) je podle § 90 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, oprávněn zastavit pouze to řízení, o jehož meritu rozhoduje. Pokud však toto své oprávnění překročí, jedná se o rozhodnutí nulitní, které nikoho k ničemu nezavazuje a které nikdo není povinen dodržovat. Podle žalobce je tak žalovaný povinen v řízení o žádosti žalobce ze dne 14. 7. 2006 pokračovat a pokud tak nečiní, nastávají v řízení značné a zcela bezdůvodné průtahy, což má za následek porušení základních práv a svobod, zaručených žalobci čl. 3 a čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv základních svobod.

Krajský soud v Ústí nad Labem usnesením ze dne 4. 12. 2006, č. j. 42 Cad 238/2006 - 14, žalobu žalobce odmítl jako nepřipustnou ve smyslu § 68 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť dospěl k závěru, že podání žalobce není správně pojmenováno, žalovaný není správně označen a jedná se ve skutečnosti o žalobu, napadající rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 7. 9. 2006, č. j. 3095/SZ/2006, č. e. 124846/2006. Z textu žaloby vyplývá, že žalobce žalovanému (jehož postup je limitován výše uvedeným pravomocným rozhodnutím krajského úřadu) ve skutečnosti žádnou nečinnost nevytýká a že je nespokojen jedině s tím, že krajský úřad řízení o jeho žádosti ze dne 14. 7. 2006 zastavil a tím zabránil jejímu pro žalobce eventuelně příznivému vyřízení. Uzavřel, že na předmětnou věc dopadá § 56c písm. a) zákona č. 114/1998 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, podle kterého jsou ze soudního přezkumu vyloučena správní rozhodnutí o dávkách sociální péče.

Ve včas podané kasační stížnosti žalobce (dále též „stěžovatel“) uvedl, že kasační stížnost podává z toho důvodu, že ze strany krajského soudu došlo k nesprávnému právnímu posouzení žaloby, nesprávnému právnímu hodnocení rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 7. 9. 2006, č. j. 3095/SZ/2006, a rovněž k z nesprávnému výkladu ustanovení § 56c písm. a) zákona č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení. Stěžovatel se domnívá, že vzhledem k tomu, že výše uvedené rozhodnutí krajského úřadu zastavující řízení před žalovaným bylo vydáno svévolně a bez jakékoliv pravomoci krajského úřadu k zastavení správního řízení vedeného žalovaným, je ta jeho část, která předmětné řízení zastavuje nulitní. Z tohoto důvodu touto částí rozhodnutí krajského úřadu není nikdo, tedy ani žalovaný, vázán a není povinen ji plnit, a žalovaný je naopak z tohoto důvodu povinen v řízení o žádosti stěžovatele ze dne 14. 7. 2006, vedeném pod č. j. OSV/555/Nv/7885/06, pokračovat a pokud tak nečiní, dochází z jeho strany ke zcela neoprávněným průtahům. Proto žaloba na ochranu proti nečinnosti je zcela na místě. Stěžovatel poukázal na znění § 56c písm. a) zákona č. 114/1988 Sb., a konstatoval, že rozhodnutí krajského úřadu ze dne 7. 9. 2006 není rozhodnutím o dávkách sociální péče a o mimořádných výhodách občanům těžce zdravotně postiženým, nýbrž pouze rozhodnutím, kterým bylo zrušeno usnesení žalovaného o přerušení řízení ve věci dávky sociální péče, které rozhodnutím o této dávce není. Podle stěžovatele ustanovení § 56c písm. a) zákona č. 114/1988 Sb., nepřipouští podání žaloby pouze proti rozhodnutí o dávkách a službách samotných, nikoliv proti rozhodnutí s těmito řízeními souvisejícími a jejich průběh upravujícími. Stěžovatel má za to, že krajský soud vyložil ustanovení § 56c písm. a) zákona č. 114/1988 Sb., tak, že ze soudního přezkumu jsou vyloučena všechna rozhodnutí o dávkách sociální péče, přičemž výslovný odkaz na § 34 odst. 1 písm. a) až e) téhož zákona se vztahuje pouze na část věty za spojkou „a“ vylučující ze soudního přezkumu rozhodnutí o mimořádných výhodách občanům těžce zdravotně postiženým. Stěžovatel s tímto výkladem předmětného ustanovení

nesouhlasí a tvrdí, že odkaz na § 34 odst. 1 písm. a) až e) se váže k celému ustanovení § 56c písm. a) zákona č. 114/1988 Sb., protože poskytování mimořádných výhod občanům těžce zdravotně postiženým upravuje pouze § 34 odst. 1 písm. e) a pod písm. a) až d) se upravuje poskytování nenárokových dávek sociální péče. Z toho pak podle stěžovatele vyplývá, že pokud by se odkaz na § 34 odst. 1 písm. a) až e) vztahoval pouze na část věty první § 56c písm. a) zákona č. 114/1988 Sb., za spojkou „a“, tak by nemohl odkazovat na písm. a) až e), nýbrž pouze na písm. e), které jediné poskytování mimořádných výhod občanům těžce zdravotně postiženým upravuje a odkaz na písm. a) až d) by byl zcela nadbytečný, protože by jak dávky pod těmito písmeny, tak rovněž všechny ostatní dávky už byly ze soudního přezkumu vyloučeny první částí věty před spojkou „a“. Stěžovatel dodal, že dávky sociální péče poskytované podle zákona č. 482/1991 Sb., jsou nárokové a nikoli účelové, na rozdíl od dávek upravených v § 34 odst. 1 písm. a) až d) zákona č. 114/1998 Sb. Proto jsou podle názoru žalobce ze soudního přezkumu vyloučeny pouze dávky sociální péče poskytované podle § 34 odst. 1 písm. a) až d) zákona č. 114/1998 Sb., nikoli všechny dávky. Podle stěžovatele i kdyby byl možný dvojí výklad § 103 odst. 1 věty druhé zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, tak je vždy namístě přiklonit se k tomu, který předmětné právo chrání. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 4. 12. 2006, č. j. 42 Cad 238/2006 – 14, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že z podkladů, které má k dispozici nevyplývá, že by bylo splněno ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s., podle kterého musí být stěžovatel v řízení o kasační stížnosti 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. Dále uvedl, že se zcela ztotožňuje s výrokem i odůvodněním napadeného usnesení krajského soudu a dodal, že podáním stěžovatele je napadena nečinnost žalovaného pouze svým názvem, z jeho obsahu však vyplývá, že ve skutečnosti je napadáno rozhodnutí krajského úřadu ze dne 7. 9. 2006, kterým bylo řízení, zahájené žalovaným pod č. j. OSV/555/Nv/7885/06, zastaveno. Žalovaný s krajským soudem sdílí také názor, že rozhodnutí týkající se dávek sociální péče jsou ze soudního přezkumu vyloučena. S ohledem na výše uvedené žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti odmítl a pro případ, že jsou všechny podmínky řízení splněny, kasační stížnost zamítl, protože není důvodná.

Na tomto místě považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poukázat na skutečnost, že stěžovatel v jiné právní věci (sp. zn. 4 Ads 88/2007) požádal Nejvyšší správní soud, aby mu umožnil nebýt zastoupen advokátem a pro případ, že by s tímto návrhem soud nesouhlasil, požádal o ustanovení bezplatného právního zástupce z řad advokátů, a to konkrétně Mgr. Václava Mimránka, advokáta, se sídlem v Brně, Čechyňská 23.

Nejvyšší správní soud přípisem ze dne 23. 10. 2007, č. j. 4 Ans 10/2007 - 52, (s ohledem na skutečnost, že podle § 105 odst. 2 s. ř. s. musí být stěžovatel v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem pokud sám nemá vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie), stěžovatele vyzval aby sdělil, zda žádá o ustanovení advokáta, event. aby si jej pro řízení o kasační stížnosti zvolil, a plnou moc tomuto advokátu udělenou zaslal Nejvyššímu správnímu soudu.

Dne 8. 11. 2007 byl Nejvyššímu správnímu soudu doručen vyplněný výše uvedený formulář „Potvrzení a prohlášení o osobních majetkových a výtěžkových poměrech pro osvobození od soudních poplatků“, ve kterém stěžovatel ke svým majetkovým poměrům uvedl, že je nezaměstnaný, neboť je od roku 1996 v postavení žadatele o azyl a v tomto postavení jej nikdo nechce zaměstnat, nemá příjmy z podnikání ani z jiných zdrojů, závazky stěžovatele činí 37 000 Kč, 5000 Euro, 500 USD a ve společném jmění s manželkou vlastní byt 2 + 1.

Nejvyšší správní soud má s ohledem na výše uvedené a s ohledem na skutečnost, že stěžovatel ve formuláři výslovně uvedl, že jej podává ve věci sp. zn. 4 Ans 10/2007 za to, že zaslání formuláře je třeba chápat jako žádost stěžovatele o ustanovení advokáta.

S ohledem na výše uvedené majetkové poměry stěžovatele dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že stěžovatel nemá dostatečné prostředky, tedy splňuje zákonné podmínky pro osvobození od soudních poplatků ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s.

Vysvětlil, že řízení o kasační stížnosti je specifické potud, že zastoupení advokátem je zde povinné podle ust. § 105 odst. 2 s. ř. s., takže při posuzování návrhu účastníka na ustanovení zástupce není třeba se zabývat zjišťováním druhé podmínky výše citovaného zákonného ustanovení tj. potřeby ochrany zájmů tohoto účastníka, když tato potřeba se ze zákona předpokládá. Nejvyšší správní soud proto vyhověl jeho návrhu a usnesením ze dne 18. 12. 2007, č. j. 4 Ans 10/2007 – 67, stěžovateli ustanovil k ochraně jeho práv Mgr. Václava Mimránka, advokáta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu *je-li kasační stížností napadeno usnesení 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. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 625/2005, www.nssoud.cz). Z textu kasační stížnosti v kontextu citovaného judikátu vyplývá, že ji stěžovatel podal právě z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Podle citovaného ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

O takový případ jde v projednávané věci a proto byla kasační stížnost shledána důvodnou.

Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatel spatřuje nezákonnost usnesení krajského soudu především v nesprávné aplikaci § 56c písm. a) zákona č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů ČR v sociálním zabezpečení.

V posuzovaném případě se tedy primárně jedná o posouzení otázky, zda se na rozhodnutí správního orgánu o přiznání opakovaných dávek sociální péče podle zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti vztahuje výluka ze soudního přezkumu uvedená v § 56c písm. a) zákona č. 114/1988 Sb.

K tomu nutno uvést, že dávky sociální péče podmíněné existencí sociální potřebnosti představují realizaci ústavního práva na pomoc v hmotné nouzi, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek, zakotveného v článku 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a chráněného čl. 4 Ústavy České republiky. Jako takové toto právo nemůže být vyňato z dosahu přezkumu soudu ve správním soudnictví (jde nepochybně o subjektivní právo veřejné ve smyslu § 2 s. ř. s.). Zákon č. 114/1988 Sb. založil v § 56c písm. a) výluku ze soudního přezkumu rozhodnutí o dávkách sociální péče a o mimořádných výhodách občanům těžce zdravotně postiženým podle § 34 odst. 1 písm. a) až e) téhož zákona. Těmito jsou rozhodnutí:

- a) o poskytování příspěvků na opatření zvláštních pomůcek občanům s těžkými vadami nosného nebo pohybového ústrojí, nevidomým a neslyšícím občanům,
- b) o poskytování příspěvků na koupi, na celkovou opravu a na provoz motorového vozidla a na úhradu pojistného,
- c) o poskytování příspěvků na úpravu motorového vozidla na ruční ovládání občanům s těžkými vadami nosného nebo pohybového ústrojí,
- d) o poskytování příspěvků na úpravu bytu občanům s těžkými vadami nosného nebo pohybového ústrojí a nevidomým občanům,
- e) o přiznání mimořádných výhod.

Uvedený výčet rozhodnutí, jež nepodléhají soudnímu přezkumu, je taxativní a nelze jej tudíž jakkoli dále rozšiřovat. Rozhodnutí o dávkách sociální péče podle zákona č. 482/1991 Sb. do tohoto výčtu zahrnuty nejsou a podléhají tak soudnímu přezkumu. Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že rozhodnutí správního orgánu o přiznání opakovaných dávek sociální péče podle zákona č. 482/1991 Sb., nelze na základě ustanovení § 56c písm. a) zákona č. 114/1988 Sb., vyloučit ze soudního přezkumu a to z toho důvodu, že takovéto rozhodnutí není rozhodnutím podřaditelným pod § 34 odst. 1 písm. a) až d) zákona č. 114/1998 Sb., a nelze jej podřadit ani pod § 34 odst. 1 písm. e) cit. zákona, neboť toto ustanovení obsahuje odkaz na § 86 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, který obsahuje především výčet možností jak pomoci těžce zdravotně postiženým občanům.

Pokud tedy krajský soud ustanovení § 56c písm. a) zákona č. 114/1988 Sb., aplikoval na zcela jiný typ dávek představujících záruku na pomoc v hmotné nouzi, aplikoval na věc neodpovídající právní normu. S ohledem na shora uvedené je tedy zřejmé, že rozhodnutí správního orgánu o přiznání opakovaných dávek sociální péče není zvláštním zákonem, (kterým je zákon č. 114/1988 Sb., konkrétně pak ustanovení § 56c

písm. a/) ze soudního přezkumu vyloučeno. Ze soudního přezkumu vyloučeno není ani podle soudního řádu správního, neboť je zcela nepochybné, že se nejedná o rozhodnutí, které by bylo možno podřadit pod některou z kompetenčních výluk uvedených v § 70 písm. a) až f) s. ř. s. Nezbyvá tak než konstatovat, že kasační stížností napadené usnesení krajského soudu je nezákonné z důvodu nesprávné aplikace právního předpisu (krajský soud na věc aplikoval normu, která na ni nedopadá).

Při posouzení této otázky Nejvyšší správní soud vycházel z rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 11. 7. 2006, č. j. 6 Ads 70/2004 - 69, ve kterém Nejvyšší správní soud konstatoval, že *rozhodnutí o dávkách sociální péče posuzované podle zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, není vyloučeno z přezkumu soudu ve správním soudnictví.*

Nejvyšší správní soud ani v projednávané právní věci neshledal důvod se od tohoto právního závěru odchýlit. Ze závěrů přijatých ve zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu lze totiž vycházet i v posuzovaném případě, neboť i zde správní orgán rozhodoval o žádosti o dávku sociální péče (resp. ve věci žádosti stěžovatele o přiznání opakovaných dávek sociální péče a přepočet dávek již vyplacených) podle zákona č. 100/1998 Sb., o sociálním zabezpečení a zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti. Jednalo se tedy o dávky, které patří mezi dávky řešící situaci hmotné nouze. Krajský soud rovněž žalobu odmítl s poukazem na výlukou uvedenou v § 56c písm. a) zákona č. 114/1988 Sb.

K námitce stěžovatele ve které namítá, že ze strany krajského soudu došlo k nesprávnému právnímu posouzení žaloby, Nejvyšší správní soud uvádí, že také tuto námitku stěžovatele shledal důvodnou, neboť krajský soud si žalobu vskutku vyložil nesprávně, pokud se domníval, že směřuje proti rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 7. 9. 2006, č. j. 3095/SZ/2006, č. j. 124846/2006. Z textu žaloby totiž vyplývá, že stěžovatel brojí proti nečinnosti žalovaného (tuto nečinnost spatřuje v tom, že žalovaný dosud meritorně nerozhodl v řízení o žádosti stěžovatele ze dne 14. 7. 2006, které bylo vedeno pod č. j. OSV/555/Nv/7885/06), a nikoli proti výše uvedenému rozhodnutí krajského úřadu, které v žalobě sice zmiňuje, ale žaloba vůči tomuto rozhodnutí nesměřuje, stěžovatel jej v žalobě pouze označuje za nicotné. Výše uvedené potvrzuje také skutečnost, že stěžovatel podal proti rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 7. 9. 2006, č. j. 3095/SZ/2006, č. j. 124846/2006, již dne 18. 9. 2006 správní žalobu, a to u Krajského soudu v Ústí nad Labem. Řízení o této žalobě pak bylo u krajského soudu vedeno pod sp. zn. 42 Cad 194/2006.

Nejvyšší správní soud tedy z výše uvedených důvodů napadené usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.) a věc mu vrátil 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 se žalobou dále zabýval a posoudil zda žalovaný má povinnost v posuzované věci vydat rozhodnutí, tak jak to namítá stěžovatel.

Krajský soud by se měl zabývat především tím, zda žalovaný mohl být a skutečně byl nečinný, za situace, kdy rozhodnutím Krajského úřadu Ústeckého kraje (který je vůči

žalovanému nadřízeným správním orgánem) ze dne 7. 9. 2006, č. j. 3095/SZ/2006, č. j. 124846/2006, bylo podle § 90 odst. 1 písm. a/ správního řádu rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 8. 2006, č. j. OSV/555/06/Nv/7885/06, zrušeno a předmětné řízení (o přiznání opakovaných peněžitých dávek sociální péče a přepočtu dávek už vyplácených) vedené žalovaným bylo zastaveno.

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

Stěžovateli byl usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 4 Ans 10/2007 - 67, pro řízení o kasační stížnosti ustanoven zástupcem advokát; v takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 7 s. ř. s.). Protože ze soudního spisu vyplývá, že v dané věci nebyly provedeny ustanoveným advokátem žádné úkony (úkonem není pouhé převzetí obálky s usnesením ustanovujícím advokáta zástupcem nemajetného účastníka) a nebyly tak naplněny zákonné předpoklady pro přiznání odměny ve smyslu platné právní úpravy dané vyhláškou č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), bylo rozhodnuto, že ustanovenému zástupci stěžovatele, advokátu Mgr. Václavu Mimránkovi, se nepřiznává odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 31. března 2008

Nygrínová

JUDr. Dagmar
předsedkyně senátu