



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **M. R.**, zastoupeného Mgr. Pavlem Kužílkem, advokátem, se sídlem Blahoslavova 72/4, Přerov, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 27. 1. 2016, č. j. 65 A 74/2015 – 29,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**
- IV. Odměna advokáta Mgr. Pavla Kužílka **se určuje** částkou 1573 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce pobírá dávku pomoci v hmotné nouzi – doplatek na bydlení podle § 33 a násl. zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. Tato dávka mu byla přiznána Úřadem práce České republiky, Krajskou pobočkou v Olomouci (dále jen „správní orgán prvního stupně“), ve výši 3900 Kč měsíčně.

Správní orgán prvního stupně později rozhodl o snížení vyplácené částky na 3705 Kč s účinností od 1. 3. 2014; rozhodnutí o snížení doplatku na bydlení bylo k odvolání žalobce několikrát zrušeno žalovaným a vráceno správnímu orgánu prvního stupně. Správní orgán prvního stupně rovněž rozhodl o snížení doplatku na bydlení z 3705 Kč na 3431 Kč s účinností od 1. 9. 2014, přičemž i toto jeho rozhodnutí bylo zrušeno žalovaným a věc vrácena k dalšímu řízení. Správní orgán prvního stupně také rozhodnutím ze dne 5. 3. 2015 snížil doplatek na bydlení z částky 3431 Kč na 3016 Kč ode dne 1. 2. 2015, přičemž jeho rozhodnutí bylo zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 4. 2015 pro procesní pochybení. Správní orgán prvního stupně následně vydal rozhodnutí ze dne 7. 7. 2015, jímž opět snížil výši dávky na 3016 Kč ode dne 1. 2. 2015. Posledně jmenované rozhodnutí bylo zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 16. 9. 2015, č. j. MPSV-UM/8390/15/9S-OLK, a věc byla vrácena správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání.

[2] Proti shora popsanému postupu správních orgánů se žalobce bránil žalobou ve správním soudnictví. Měl za to, že správní orgán prvního stupně porušuje základní pravidla správního řízení, nerespektuje překážku litispendence a doplatek na bydlení snižuje každým novým rozhodnutím nezákonným způsobem. Veškerá prvostupňová rozhodnutí jsou neustále ze stejných důvodů rušena žalovaným, neboť správní orgán prvního stupně nerespektuje předchozí pokyny žalovaného. V postupu žalovaného spatřoval žalobce nečinnost i nezákonný zásah a navrhl, aby Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“) „uložil žalovanému povinnost obnovit právní stav, jaký byl před výše uvedenými nezákonnými zásahy žalovaného, dále zakázal žalovanému pod pobružkou pokuty pokračovat opakovaně v nezákonném vydávání správních rozhodnutí a uložil žalovanému povinnost vyplácet žalobci doplatek na bydlení ve výši 3900 Kč dle jediného dosud pravomocného rozhodnutí“.

[3] Krajský soud v záhlaví označeným usnesením (dále jen „napadené usnesení“) žalobu odmítl. Předně konstatoval, že ji vyhodnotil dle obsahu jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), nikoli i jako žalobu na ochranu proti nečinnosti, neboť žalobce netvrdil, ve kterém konkrétním řízení (z celkových tří) má být žalovaný nečinným, a ani v petitu žaloby neuvedl, vydání jakého rozhodnutí se po žalovaném domáhá.

[4] Pokud jde o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, krajský soud naznal, že petit, podle něhož má být žalovanému uložena povinnost obnovit právní stav, nebyl dostatečně určitý, neboť žalobce pouze užil zákonné dikce a nespecifikoval, jaký stav má být obnoven a jakým způsobem tak má krajský soud učinit. Žalobce přitom výzvě k odstranění vad žaloby nevyhověl. Požadavek žalobce, aby bylo žalovanému zakázáno vydávat další rozhodnutí, byl dle krajského soudu velice obecný a navíc proti smyslu počínání samotného žalobce, který se ve věci sp. zn. 65 A 27/2015 naopak snažil dosáhnout ochrany proti nečinnosti. Kromě toho je žalovaný v postavení správního orgánu druhého stupně, který je povinen o žalobcem podaných odvoláních rozhodovat. Co se týče požadavku uložit žalovanému povinnost vyplácet žalobci doplatek na bydlení ve výši 3900 Kč, žalovaný není orgánem oprávněným k výplatě sociálních dávek, výplatu dávek provádí správní orgán prvního stupně. Nadto je krajskému soudu známo, že již bylo pravomocně rozhodnuto o snížení doplatku na bydlení za období od 1. 3. 2014

pokračování

a od 1. 9. 2014, a tudíž by vyplácení dávky ve výši 3900 Kč bylo v přímém rozporu s výší dávky, která byla nově pravomocně stanovena.

[5] Závěrem krajský soud uvedl, že žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu je dle zásady subsidiarity plynoucí z § 85 s. ř. s. přípustná pouze tehdy, nejde-li se ochrany proti tvrzenému zásahu domáhat jinak. V posuzované věci však jde o sociální dávku, stanovenou pravomocným rozhodnutím správního orgánu, a tedy lze brojit proti výši dávky i souvisejícím procesním vadám žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s.

II. Obsah kasační stížnosti

[6] Proti napadenému usnesení brojil žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, neboť nesouhlasil se závěrem krajského soudu o neurčitosti žalobního petitu a nemožnosti věcného posouzení stěžovatelovy žaloby. Stěžovatel měl za to, že petit žaloby byl dostatečně určitý a že ze skutkového stavu věci byla patrná nezákonnost postupu žalovaného. Žalovaný totiž nesprávně posoudil celou věc, neboť měl veškerá řízení zastavit, nikoliv zcela totožné věci neustále rušit a vracet k novému projednání za situace, kdy správní orgán prvního stupně dosud meritorně nerozhodl (ani s předběžnou vykonatelností) v předchozím řízení o snížení dávky. S ohledem na tuto skutečnost stěžovatel navrhl petit tak, jak navrhl.

[7] Stěžovatel poukázal na to, že dle § 71 odst. 2 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 74 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, je každé rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve věci snížení doplatku na bydlení předběžně vykonatelné pouze do doby, než je zrušeno žalovaným. Je tedy zřejmé, že od 1. 3. 2014, kdy poprvé došlo ke snížení dávky, není stěžovateli vyplácena částka 3900 Kč měsíčně, ale částka, o jejímž snížení dosud nebylo meritorně rozhodnuto. Postup krajského soudu, který pokládal petit za nedostatečně určitý, je proto nesprávný a nezákonný.

[8] Stěžovatel je dále přesvědčen o tom, že vydávání dalších rozhodnutí brání překážka litispendence, a proto je neustálé snižování výše doplatku na bydlení správním orgánem prvního stupně nezákonné, přičemž žalovaný takový postup toleruje. Řízení by měla být pro překážku litispendence zastavena. Všechna rozhodnutí žalovaného jsou taktéž nezákonná i nepřezkoumatelná a ve správním řízení byly porušeny téměř všechny pilíře dobré správy. Nepříznivé důsledky nezákonného postupu žalovaného přitom nadále trvají a hrozí jejich opakování. Veškeré prostředky obrany proti nezákonnému zásahu, které zákon poskytuje, již stěžovatel uplatnil.

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[11] Stěžovatel podřadil stížní důvody pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., avšak vzhledem k tomu, že krajský soud stěžovateli žalobu odmítl, přichází pro stěžovatele v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., pod něhož spadají případy nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Právní subsumpce kasačních důvodů pod zákonná ustanovení je však záležitostí právního hodnocení Nejvyšším správním soudem, a nejde proto o nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 – 50, publ. pod č. 161/2004 Sb. NSS; veškerá zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

[12] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Ze stěžovatelovy kasační stížnosti je patrné, že nezákonný zásah žalovaného shledává v tom, že žalovaný namísto toho, aby zastavil veškerá řízení o snížení výše doplatku na bydlení, ruší správním orgánem prvního stupně vydaná rozhodnutí a vrací mu věci k dalšímu projednání. Dříve ve své žalobě stěžovatel uváděl, že by měl žalovaný veškerá správním orgánem prvního stupně vydaná rozhodnutí zrušit.

[14] Podstata právě souzené věci tak spočívá v tom, jakými procesními prostředky je možné řešit situaci, kdy správní orgán prvního stupně zahajuje z úřední povinnosti správní řízení o snížení výše doplatku na bydlení (s účinností od v rozhodnutí stanoveného data) a žalovaný tato rozhodnutí na základě stěžovatelových odvolání opakovaně ruší pro procesní pochybení a vrací věci správnímu orgánu prvního stupně k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud k tomu na úvod podotýká, že obdobná otázka (rovněž ve věci stěžovatele) byla řešena rozsudkem ze dne 9. 3. 2016, č. j. 1 Ads 254/2015 – 25, jímž Nejvyšší správní soud zrušil naříkaný rozsudek krajského soudu a stěžovateli žalobu odmítl. Ačkoliv ve věci sp. zn. 1 Ads 254/2015 stěžovatel brojil proti nezákonnému zásahu správního orgánu prvního stupně, nikoliv žalovaného, je podstatná část odůvodnění rozsudku č. j. 1 Ads 254/2015 – 25 přílehlavá i pro právě souzenou věc; Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od již vyslovených závěrů odchýlit.

[15] Vzhledem k tomu, že stěžovatel spatřuje v konání žalovaného nezákonný zásah, je třeba nejprve vymezit specifika tzv. zásahových žalob upravených v § 82 a násl. s. ř. s. Ty představují pomyslnou souhrnnou či „zbytkovou“ kategorii, v jejímž rámci lze zvažovat poskytnutí soudní ochrany, jestliže není možné využít jiných žalobních typů podle § 65 a násl. s. ř. s. (žaloba proti rozhodnutí správního orgánu), § 79 a násl. s. ř. s. (žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu), ale i § 101a a násl. s. ř. s. (návrh na zrušení opatření obecné povahy). Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je tedy konstruována jako subsidiární prostředek ochrany. *„Zákon tak jednoznačně upřednostňuje jiné formy ochrany před protiprávním konáním správních orgánů a tato soudní ochrana se*

pokračování

uplatní jen tam, kde jiná ochrana není“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2005, č. j. 1 Afs 16/2004 - 90, publ. pod č. 1541/2008 Sb. NSS). Vzájemnému vztahu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a tzv. zásahové žaloby se Nejvyšší správní soud věnoval například v rozsudku ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 - 42, publ. pod č. 720/2005 Sb. NSS, kdy uvedl, že „institut žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu 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.“

[16] V právě projednávané věci je právní základ pro možnost snížit výši přiznané a vyplácené dávky upraven zejména v § 44 odst. 3 a 7 a § 45 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi. O opravném prostředku proti rozhodnutí o snížení doplatku na bydlení vydanému krajskou pobočkou Úřadu práce České republiky přísluší rozhodovat žalovanému dle § 77 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi, který může rozhodnout způsoby upravenými v § 90 správního řádu. Ke zrušení a vrácení přezkoumávaného rozhodnutí se přitom správní orgány uchylují typicky v situacích, kdy rozhodnutí trpí takovými vadami, které nelze odstranit, případně došlo-li k výrazným procesním pochybením, která měla vliv na zákonnost rozhodnutí. Rozhodnutí, jímž odvolací správní orgán zruší rozhodnutí prvostupňového orgánu a věc mu vrátí k novému projednání [v souladu s § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu], přitom není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se nejedná o meritorní rozhodnutí o právech a povinnostech fyzických a právnických osob s hmotněprávními účinky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 - 219). Odvolatel tedy takové rozhodnutí nemůže napadnout žalobou ve správním soudnictví podle § 65 a násl. s. ř. s. (tento závěr nicméně neplatí zcela absolutně, neboť ve výjimečných případech lze toto jinak neotřesitelné pravidlo prolomit, jak plyne z rozsudku zdejšího soudu ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 113/2014 - 41, který ovšem reagoval na specifika poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb.).

[17] Ze shora uvedeného tedy plyne, že stěžovatel nemůže napadnout žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. ta rozhodnutí žalovaného, kterými jsou na základě stěžovatelových odvolání rušena rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc vrácena tomuto orgánu k dalšímu řízení. To však neznamená, že v zahájených řízeních o snížení výše doplatku na bydlení v budoucnu nedojde k vydání takového rozhodnutí, s jehož výrokem bude stěžovatel buď spokojen, a tedy nebude mít potřebu proti němu brojit správní žalobou (například dojde-li k zastavení řízení), nebo k vydání rozhodnutí, proti němuž se stěžovatel bude moci bránit žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. (typicky tehdy, zamítne-li žalovaný stěžovatelovo odvolání a potvrdí-li rozhodnutí správního orgánu prvního stupně). Ve správním spise ostatně jsou založena rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 12. 2015, č. j. MPSV-UM/10794/15/9S-OLK (v právní moci od 8. 12. 2015), a ze dne 18. 11. 2015, č. j. MPSV-UM/9644/15/9S-OLK (v právní moci od 20. 11. 2015), jimiž bylo pravomocně rozhodnuto o snížení doplatku na bydlení od 1. 3. 2014 na částku 3705 Kč měsíčně a od 1. 9. 2014 na částku 3432 Kč měsíčně, proti nimž stěžovatel mohl brojit žalobou podanou podle § 65 a násl. s. ř. s. a vznášet ty námitky, které uplatnil v žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu (tj. že předmětná správní řízení měla být zastavena nebo že ke

snížení doplatku na bydlení došlo v rozporu se zákonem), či námitky další. Obdobně, až bude pravomocně rozhodnuto ve věci snížení doplatku na bydlení od 1. 2. 2015, může se stěžovatel bránit žalobou podanou proti takovému rozhodnutí. Proto je třeba přisvědčit závěru krajského soudu, že stěžovatelova žaloba proti nezákonnému zásahu žalovaného byla nepřipustnou ve smyslu § 85 s. ř. s., neboť tento prostředek obrany je pouze subsidiární a nelze ho užít v situaci, kdy ve věci bude vydáno správní rozhodnutí, proti němuž bude možná obrana prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí (§ 65 a násl. s. ř. s.).

[18] K formulaci petitu žaloby na ochranu před nezákonným zásahem Nejvyšší správní soud konstatuje, že také v řízení o zásahové žalobě musí soudy respektovat dispoziční zásadu správního soudnictví a nemohou rozhodnout nad rámec petitu nebo mimo něj. Formulace petitu se odvíjí od § 87 odst. 2 s. ř. s., který upravuje, čeho se žalobce může domáhat a co může soud žalovanému uložit. Široká škála zásahů, jichž se správní orgány mohou dopustit, přitom předznamenává i širokou škálu petitů, jež lze v řízení před správním soudem požadovat. Petit nicméně musí být dostatečně konkrétní tak, aby jej bylo možno vykonat, a nemůže znít tak obecně, že jen kopíruje text zákona. Krajskému soudu lze přisvědčit v tom, že petit ve znění: „*aby uložil žalovanému povinnost obnovit právní stav, jaký byl před výše uvedenými nezákonnými zásahy žalovaného*“, shora uvedené požadavky nesplňuje, jelikož z něj (ani po přihlédnutí k obsahu žaloby) není zřejmé, vynesení jakého výroku soudního rozhodnutí se stěžovatel domáhal. To platí o to více v situaci, kdy stěžovatel v žalobě tvrdil, že by žalovaný měl zrušit veškerá rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a současně žalovanému (zřejmě) vytýkal, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ruší. K důvodům, pro které krajský soud nepovažoval za dostatečné ani další dva žalobní návrhy stěžovatele, nepokládá Nejvyšší správní soud za nutné se vyjadřovat, neboť stěžovatel ve své kasační stížnosti napadal pouze závěr krajského soudu o neurčitost petitu a ten byl vysloven jen ve vztahu ke shora citovanému žalobnímu návrhu.

[19] Stěžovatelovými námitkami týkajícími se nezákonného postupu žalovaného, překážky litispendence, nezákonných a nepřezkoumatelných rozhodnutí správního orgánu prvního stupně či porušení zásady dobré správy se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat, neboť v tomto řízení o kasační stížnosti je jeho úkolem posoudit důvody pro odmítnutí stěžovatelovy žaloby krajským soudem [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.], nikoli správnost postupů a rozhodnutí správních orgánů.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[20] Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšný žalovaný vznik nákladů řízení o kasační stížnosti netvrdil a ani ze spisu Nejvyššího správního soudu neplyne, že by mu nějaké náklady nad rámec jeho běžné činnosti vznikly.

pokračování

[22] Krajský soud ustanovil usnesením ze dne 10. 11. 2015, č. j. 65 A 74/2015 – 11, zástupcem stěžovatele Mgr. Pavla Kužílka, advokáta, a v takovém případě platí jeho odměnu včetně hotových výdajů stát (§ 35 odst. 8 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s). Podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, náleží ustanovenému zástupci stěžovatele odměna za jeden úkon právní služby, kterým je písemné podání ve věci samé - kasační stížnost [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za jeden úkon přísluší částka ve výši 1000 Kč (§ 7 ve spojení s § 9 odst. 2 advokátního tarifu) a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože ustanovený zástupce doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady o částku odpovídající dani, kterou je povinen odvést, tj. 21 % z částky 1300 Kč, tedy o 273 Kč. Výše celkové odměny ustanoveného zástupce proto činí 1573 Kč.

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

V Brně dne 21. dubna 2016

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu