



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Pavla Molka a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **M. R.**, zast. Mgr. Pavlem Kužílkem, advokátem, se sídlem Blahoslavova 72/4, Přerov, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 7. 10. 2015, č. j. 65 A 33/2015 – 34,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Pavlu Kužílkovi, advokátovi se sídlem Blahoslavova 72/4, Přerov, **s e p ř i z n á v á** odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 4114 Kč, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Magistrát města Přerov, odbor sociálních věcí a školství rozhodnutími ze dne 10. 10. 2011, č. j. 82111/2011/PRR, č. j. 82156/2011/PRR a č. j. 82127/2011/PRR, nepřiznal žalobci (dále „stěžovatel“) dávku pomoci v hmotné nouzi – mimořádná okamžitá pomoc k úhradě nezbytného jednorázového výdaje – ubytování za měsíce srpen, září a říjen 2011. Krajský úřad Olomouckého kraje, odbor sociálních věcí, podaná odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

Proti rozsudkům krajského soudu, který podané žaloby zamítl, podal stěžovatel kasační stížnosti, které Nejvyšší správní soud spojil ke společnému projednání a rozsudkem ze dne 27. 8. 2014, č. j. 6 Ads 95/2013 – 34, zrušil rozhodnutí krajského soudu a vrátil mu věci k dalšímu řízení. Nato v dalším řízení krajský soud zrušil rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje a věci vrátil žalovanému k dalšímu řízení (pozn. s účinností od 1. 1. 2012 došlo v důsledku novely zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ke změně orgánu pomoci v hmotné nouzi; nově bylo rozhodování o příspěvku na živobytí svěřeno krajským pobočkám Úřadu práce, odvolacím správním orgánem se stalo Ministerstvo práce a sociálních věcí). Žalovaný pak rozhodnutími ze dne 14. 4. 2015, č. j. MPSV-UM/3202/15/4S-OLK, č. j. MPSV-UM/3203/15/4S-OLK a č. j. MPSV-UM/3204/15/4S-OLK zrušil rozhodnutí Magistrátu města Přerova a věci vrátil Úřadu práce České republiky – krajské pobočce v Olomouci (dále také „správní orgán prvního stupně“) k novému projednání.

Stěžovatel následně podáním doručeným žalovanému dne 27. 5. 2015 a dne 8. 7. 2015 požadoval uplatnění opatření proti nečinnosti orgánu prvního stupně. Žalovaný prvnímu podnětu nevyhověl, protože věc byla vrácena úřadu práce k novému projednání dne 21. 5. 2015 a třicetidenní lhůta podle § 71 odst. 1 a 3 správního řádu ještě neuplynula; na druhý podnět reagoval příkazy ze dne 29. 7. 2015, č. j. MPSV-UM/6949/15/9S-OLK, č. j. MPSV-UM/6928/15/9S-OLK a č. j. MPSV-UM/6946, a uložil správnímu orgánu prvního stupně, aby ve lhůtě 15 dnů od doručení příkazu učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy v uvedených řízeních o nároku na mimořádnou okamžitou pomoc.

Žalobou podanou ke krajskému soudu dne 13. 3. 2015 se stěžovatel domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného, kterou spatřoval rovněž v tom, že žalovaný v řízeních o nároku na mimořádnou okamžitou pomoc nezažávil přezkumné řízení dle § 95 odst. 1 správního řádu.

Krajský soud žalobě nevyhověl. Konstatoval především, že žalovaný není nečinný; důvody pro přijetí opatření proti nečinnosti dosud nenastaly, neboť neuplynuly příslušné lhůty, které má správní orgán k vyřízení případů. K námitce stran přezkumného řízení krajský soud uvedl, že přezkumné řízení je určeno k nápravě pravomocných rozhodnutí orgánů veřejné moci vydaných v oblasti veřejné správy; není-li pravomocného rozhodnutí, není přezkumného řízení. Dále krajský soud uvedl, že v posuzované věci bylo podáno odvolání, o němž bylo vedeno řízení. Podnět k přezkumnému řízení podán nebyl a z úřední moci přezkumné řízení zahájeno nebylo, neboť vzhledem k podanému odvolání k tomu nebyl důvod; přezkumné řízení nemůže konkurovat řízení odvolacímu a probíhat současně. Krajský soud dodal, že na zahájení přezkumného řízení není právní nárok, a je možné je zahájit jen z moci úřední; návrh na zahájení přezkumného řízení je podnětem podle § 42 správního řádu, nikoli žádostí ve smyslu § 45 správního řádu.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

V kasační stížnosti stěžovatel namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]

pokračování

Stěžovatel setrval na svém stanovisku, že žalovaný je v řízeních o nároku stěžovatele na mimořádnou okamžitou pomoc nečinný. Uvedl, že se jedná o řízení z poloviny roku 2011 a žalovaný měl povinnost zahájit přezkumné řízení ex offio. Správní řízení trvá téměř 4 roky a stěžovatel „*neustále uplatňuje prostředky proti nečinnosti*“. Za této situace se měl krajský soud zabývat otázkou, zda stěžovatel bezvýsledně vyčerpal veškeré nárokové právní prostředky ochrany proti nečinnosti a následně zvážit, zda nebylo namístě zahájit přezkumné řízení ex offio. Dále je stěžovatel přesvědčen, že pokud žalovaný vydal příkaz prvostupňovému orgánu k přijetí opatření ke zjednání nápravy, měl by i „*dohlédnout na splnění příkazu*“ a případně zahájit přezkumné řízení ex offio. Pokud tak žalovaný nepostupoval, došlo ke krácení subjektivních práv stěžovatele, který byl vystaven sociální exkluzi.

Na základě shora uvedeného stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán.

Stěžovatel se předně neztotožnil s hodnocením krajského soudu, že se v případě postupu žalovaného ve správním řízení nejednalo o nečinnost. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že tato námitka není důvodná, neboť žalovaný nebyl v případě stěžovatele nečinný.

Krajský soud konstatoval, že pokud jde o první podnět stěžovatele k přijetí opatření proti nečinnosti ze dne 27. 5. 2015, postupoval žalovaný správně, když mu nevyhověl, neboť ke dni podání podnětu neuplynuly lhůty pro vydání rozhodnutí podle § 71 odst. 1 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“); počátek lhůty k vydání rozhodnutí přitom krajský soud odvozoval ode dne doručení rozhodnutí odvolacího správního orgánu správnímu orgánu prvního stupně, tj. ode dne 21. 5. 2015. V tomto směru lze přisvědčit stěžovateli, že krajský soud pochybil, pokud počátek lhůty pro vydání nového rozhodnutí správním orgánem prvního stupně stanovil „*až ode dne 21. 5. 2015, tedy dne, kdy byla věc vrácena úřadu práce k novému projednání*“.

Podle § 71 odst. 1 správního řádu je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Podle odstavce 3 tohoto ustanovení, pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, resp. je možno lhůtu prodloužit o dalších 30 dnů. Dnem zahájení řízení se přitom rozumí den, kdy podání účastníka řízení došlo správnímu orgánu příslušnému ve věci rozhodnout (§ 44 odst. 1 správního řádu). Použití doslovného významu § 71 odst. 1 a 3 správního řádu v těch případech, kdy již správní orgán ve věci vydal rozhodnutí, které bylo následně zrušeno a věc byla vrácena k novému projednání a rozhodnutí, by vedlo

k absurdním důsledkům, kdy by tato pořádková lhůta uplynula již před vydáním následně zrušeného rozhodnutí a vrácení věci. Správní orgán poté, co bylo jeho předcházející rozhodnutí ve věci zrušeno a věc mu byla vrácena k novému projednání, nezahajuje nové správní řízení, ale pokračuje v řízení již zahájeném, proto je třeba pro účely § 71 odst. 3 správního řádu č. 500/2004 Sb.) vycházet z toho, že lhůta pro rozhodnutí správního orgánu běží znovu, a to ode dne právní moci zrušujícího rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 5 Ans 6/2009 - 82). V projednávané věci byla rozhodnutí žalovaného o zrušení prvostupňových rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně vydána dne 14. 4. 2015, právní moci dle správního spisu nabyla dne 21. 4. 2015. Nejvyšší správní soud tak musí na jedné straně korigovat nesprávný závěr krajského soudu, že lhůta k vydání rozhodnutí podle § 71 odst. 1 a 3 správního řádu běžela ode dne vrácení věci úřadu práce, tj. od doručení rozhodnutí spolu se spisovou dokumentací správnímu orgánu prvního stupně dne 21. 5. 2015, na straně druhé ovšem musí potvrdit správnost celkového závěru krajského soudu, že o tom, že ke dni podání první žádosti stěžovatele o přijetí opatření proti nečinnosti, tj. ke dni 27. 5. 2015, lhůty podle § 71 odst. 1 a 3 správního řádu ještě neuplynuly. Uvedené pochybení krajského soudu tedy nemělo vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.

Jak vyplývá ze spisového materiálu, žalovaný poté, co předchozímu návrhu stěžovatele k přijetí opatření proti nečinnosti nevyhověl pro nedůvodnost, obdržel další podnět doručený dne 8. 7. 2015. Žalovaný se tímto návrhem zabýval a činil procesní úkony, jichž bylo s ohledem na stávající fázi řízení zapotřebí, tj. vydal příkaz, kterým prvostupňovému správnímu orgánu uložil učinit potřebná opatření ke zjednání nápravy. Nejvyšší správní soud proto neshledal v tomto směru průtahy, resp. tvrzenou nečinnost žalovaného.

Stěžovatel dále namítl, že žalovaný vykazuje ve věci nečinnost, jestliže nezahájil ve věci přezkumné řízení. Vyjádřil přesvědčení, že pokud správní řízení trvá téměř 4 roky, stěžovatel uplatňuje prostředky proti nečinnosti a úspěšně podává kasační stížnosti, současně přitom přes příkazy žalovaného trvá a pokračuje nečinnost správního orgánu prvního stupně, je žalovaný povinen zahájit přezkum řízení ex offio.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že správní orgán je nečinný, pokud nekoná, ačkoli mu to zákon ukládá. Takto je také koncipován § 79 odst. 1 s. ř. s., podle něhož se lze žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Podle druhého odstavce tohoto zákonného ustanovení je žalovaným správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení. Při vydávání rozhodnutí ve věci samé se přitom nečinnost může týkat jak orgánu první instance, tak odvolacího orgánu, který po podání řádného opravného prostředku nebude dál v řízení postupovat. Stejně tak může jít o rozhodování v obnově řízení (o povolení obnovy či v řízení obnoveném), ale i tehdy, pokud správní orgán zahájil přezkoumání pravomocného rozhodnutí a v řízení nepokračuje. V souzené věci však podnět k nezakumnému řízení ani nebyl stěžovatelem podán a žalovaný správní orgán nedospěl k závěru, že je nutno zahájit přezkumné řízení z moci úřední, což je pro posouzení dané věci rozhodné. Přezkumné řízení podle § 94 a násl. správního řádu je zařazováno mezi mimořádné opravné prostředky, tedy opravné prostředky směřující proti pravomocným správním rozhodnutím. Jde však spíše o prostředek dozoru, kterým

pokračování

disponuje příslušný správní orgán za účelem nápravy právních omylů, tj. k odstranění rozporu rozhodnutí se zákony nebo jinými obecně závaznými právními předpisy (§ 65 odst. 2 správního řádu). Účastníci řízení, v němž bylo předmětné správní rozhodnutí vydáno a jež nabylo právní moci, totiž nejsou aktivně legitimováni k zahájení daného řízení. Jak správně konstatoval krajský soud, v případě přezkumného řízení, jakožto mimořádného procesního prostředku dozorčího práva, jde vždy o zahájení řízení z moci úřední a účastník řízení může podat pouze podnět k přezkoumání daného správního rozhodnutí; zda mu však bude vyhověno a přezkumné řízení bude skutečně zahájeno, závisí zcela na úvaze příslušného správního orgánu. Jedná se totiž o řízení, jehož zahájení je plně v dispozici správního orgánu; již starší judikatura ve věcech správních vyslovila, že na přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení není právní nárok (srov. např. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 2. 1998, č. j. 6 A 53/97 – 18, publikované pod č. 877/2001 Soudní judikatury ve věcech správních). V souzené věci tedy nebyl naplněn jeden z definičních znaků pro ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 s. ř. s., konkrétně povinnost vydat rozhodnutí (zahájit přezkumné řízení, resp. vydat rozhodnutí v přezkumném řízení), a proto není možné úspěšně namítat nečinnost žalovaného správního orgánu.

Shodně s krajským soudem lze dodat, že v průběhu odvolacího řízení nebyl s ohledem na probíhající řízení o odvolání důvod vůbec uvažovat o nařízení přezkumného řízení, neboť odvolací řízení si nemůže konkurovat s řízením přezkumným a probíhat současně.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud shledal rozsudek krajského soudu v souladu se zákonem; Stěžovatelem uplatněné kasační námitky nebyly ve vztahu k napadenému rozsudku krajského soudu shledány důvodnými, v řízení nebyly shledány ani jiné nedostatky, ke kterým Nejvyšší správní soud dle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1, in fine s. ř. s. zamítl.

Stěžovatel nebyl v tomto soudním řízení úspěšný, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému, který byl v řízení úspěšný, per § 60 odst. 2 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Usnesením krajského soudu byl stěžovateli ustanoven zástupcem pro řízení advokát Mgr. Pavel Kužílek. Zástupce ustanovený v řízení před krajským soudem, je-li jím advokát, zastupuje navrhovatele i v řízení o kasační stížnosti (srov. ustanovení § 35 odst. 8 s. ř. s.). V takovém případě hotové výdaje a odměnu za zastupování platí stát (§ 120 a § 35 odst. 8 věta první s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přiznal ustanovenému zástupci v souladu s jeho požadavky odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů v celkové výši 4114 Kč [skládající se z částky 3100 Kč za jeden úkon právní služby - sepsání kasační stížnosti podle § 7, § 9 odst. 2 a § 11 odst. 1 písm. c) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), z částky 300 Kč za režijní paušál s tím související (§ 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu) a z částky 714 Kč odpovídající 21% dani z přidané hodnoty (ustanovený zástupce žalobce doložil, že je plátcem této daně)]. Odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů

bude ustanovenému zástupci vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. června 2016

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu