



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **Ing. B. F.**, zast. JUDr. Tamarou Vránovou, advokátkou, se sídlem nám. T. G. Masaryka 121/11, Prostějov, proti žalovanému: **Úřad práce České republiky, krajská pobočka v Olomouci**, se sídlem Vejdovského 988/4, Olomouc (dříve Magistrát města Prostějov, nám. T. G. Masaryka 130/14, Prostějov), v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2016, č. j. 32 Cad 8/2007 – 31,

t a k t o :

- I. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2016, č. j. 32 Cad 8/2007 – 31, **se zrušuje.**
- II. Žaloba ze dne 27. 4. 2007 na ochranu proti nečinnosti žalovaného **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani řízení o kasační stížnosti.
- IV. Soudem ustanovené zástupkyni žalobce, JUDr. Tamaře Vránové, advokátce, se sídlem nám. T. G. Masaryka 121/11, Prostějov, **se p ř i z n á v á** odměna a náhrada hotových výdajů za zastupování žalobce v řízení o kasační stížnosti ve výši celkem 3.146 Kč. Tato částka bude zástupkyni žalobce vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Přehled dosavadního řízení

[1] Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 23. 8. 2007, č. j. 38 Cad 8/2007 – 10, postoupil Krajskému soudu v Brně žalobu podanou žalobcem na ochranu proti nečinnosti Magistrátu města Prostějov, v níž se domáhal, aby byla tomuto správnímu orgánu uložena povinnost vydat ve věci vedené u něj naposledy pod č. j. 5801/2000 rozhodnutí ve věci dávky sociální péče – doplatku do životního minima, neboť jeho nárok na tuto sociální dávku dosud nezanikl a nárok na její výplatu trvá.

[2] Krajský soud v Brně tuto žalobu usnesením ze dne 31. 5. 2016, č. j. 32 Cad 8/2007 – 31, odmítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění v první řadě zmínil, že z důvodu pohybu spisu sp. zn. 32 Cad 8/2007 mezi soudy došlo k jeho chybnému založení do neznámého spisu, proto bylo nutno provést rekonstrukci s pomocí záznamů v elektronickém rejstříku a podkladů ve spise sp. zn. 30 Ca 123/2007 a obsahu ve spise sp. zn. 57 Ca 28/2008. Následně krajský soud zrekapituloval dosavadní průběh řízení. S ohledem na obsah žaloby a k ní připojených důkazů dospěl k závěru, že žalobce nesplnil podmínky uvedené v § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), spočívající ve vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti, a žalobu proto odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[3] Proti tomuto usnesení krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost, kterou posléze doplnil prostřednictvím své zástupkyně JUDr. Tamary Vránové, advokátky (která mu byla ustanovena usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2016, č. j. 4 Ads 168/2016 – 19), a to podáním ze dne 29. 9. 2016. Stěžovatel namítal přepjatý formalismus, *„kdy došlo ke zneužití zákonného ustanovení vtěleného do litery zákona za účelem ochrany správních orgánů před šikanózními žalobami účastníků řízení“*. Namítal, že v posuzované věci nejde o tento případ z toho důvodu, že správní orgán vědomě a opakovaně odmítal reagovat na jeho podání. Konstatoval, že v důsledku průtahů (řízení trvá 9 let), bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces.

[4] Magistrát města Prostějov ve vyjádření ke kasační stížnosti vyjádřil přesvědčení, že není dána jeho pasivní legitimace, neboť rozhodování o poskytování sociálních dávek přešlo na Úřad práce České republiky. Dále poukázal na skutečnost, že totožnou žalobu se stejným obsahem i proti stejnému žalovanému podal žalobce dne 27. 4. 2008 také u Krajského soudu v Brně, který o ní rozhodl usnesením ze dne 16. 9. 2008, č. j. 57 Ca 28/2008 – 15. Nejvyšší správní soud však rozsudkem ze dne 25. 5. 2009, č. j. 4 Ans 2/2009 – 39, toto usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud poté ve věci opětovně rozhodl rozsudkem č. j. 57 Ca 28/2008 – 71, který však Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 18. 11. 2010, č. j. 3 Ans 7/2010 – 107, opět zrušil a zároveň žalobu odmítl. O kasační stížnosti tak nelze ve prospěch stěžovatele rozhodnout také pro překážku věci rozhodnuté. Podle Magistrátu města Prostějov neobstojí ani námitka stěžovatele ohledně porušení spravedlivého procesu, neboť o jeho žalobních návrzích na ochranu proti nečinnosti žalovaného již bylo několikrát rozhodnuto. S ohledem na výše uvedené magistrát navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a stěžovateli nepřiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

II.

Posouzení kasační stížnosti

pokračování

[5] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátkou. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody, přičemž shledal vadu uvedenou v § 109 odst. 4 s. ř. s., k níž musel přihlédnout z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud totiž s ohledem na níže uvedené skutečnosti dospěl k závěru, že kasační stížností napadené usnesení krajského soudu je stiženo jinou vadou řízení, která má za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[6] Kasační stížnost tak je důvodná, byť z jiných důvodů než namítal stěžovatel.

[7] Účastníky řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu jsou žalobce a žalovaný správní orgán, jímž je podle § 79 odst. 2 s. ř. s. správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení. Pasivní žalobní legitimace tak je v řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu určena žalobním tvrzením žalobce.

[8] V době podání žaloby byli účastníky řízení žalobce a Magistrát města Prostějov, který jakožto obecní úřad s rozšířenou působností působil jako správní orgán prvního stupně v systému pomoci v hmotné nouzi podle § 6 písm. b) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění účinném do 31. 12. 2011. Podle zákona č. 366/2011 Sb. však od 1. 1. 2012 přešla věcná příslušnost k rozhodování v systému pomoci v hmotné nouzi v prvním stupni na Úřad práce České republiky, resp. jeho krajské pobočky a pobočku pro hlavní město Prahu.

[9] Při posouzení, jaký vliv má tento přechod působnosti na postavení žalovaného v probíhajícím řízení před krajským soudem vycházel Nejvyšší správní soud z judikatury zdejšího soudu týkající se ochrany před nezákonným zásahem, neboť jak v řízení na ochranu proti nečinnosti tak i v řízení na ochranu před nezákonným zásahem žalobce určuje žalovaného svým žalobním tvrzením (§ 79 odst. 2, § 83 s. ř. s.). Tento závěr ostatně zastává také odborná literatura (viz POTĚŠIL, Lukáš; BRUS, Martin; HLOUCH, Lukáš; et al. *Soudní řád správní: Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 759). V rozsudku ze dne 13. 4. 2011, č. j. 4 Aps 3/2011 - 58, č. 2540/2012 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud judikoval, že *v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. je za použití analogie podle § 69 s. ř. s. žalovaným přímo ze zákona také správní orgán, na nějž přešla působnost správního orgánu, který podle žalobního tvrzení nezákonný zásah provedl*. Vzhledem k výše uvedené shodné konstrukci určení žalovaného správního orgánu v řízení o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu a v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu musí totéž platit i v řízení podle § 79 a násl. s. ř. s. S ohledem na výše uvedené má Nejvyšší správní soud za to, že v průběhu řízení před krajským soudem přešla v důsledku změny věcné příslušnosti k rozhodování v systému pomoci v hmotné nouzi na Úřad práce také pasivní žalobní legitimace.

[10] Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 12. 9. 2012, č. j. 6 Ads 79/2012, „obdobně jako procesní nástupnictví (srov. § 107 o. s. ř.) i přechod věcné

*legitimace ex lege je právní skutečností mající bezprostřední vliv na podmínky řízení, za nichž soud může rozhodnout ve věci samé (§ 103 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.)*⁴. Poté, co v průběhu řízení před krajským soudem přešla výše uvedeným způsobem věcná působnost v projednávané věci na jiný správní orgán, avšak krajský soud k této skutečnosti nepřihlédl a chybně řízení dokončil s původním účastníkem (Městským úřadem v Prostějově, resp. Magistrátem města Prostějov) na straně žalovaného, zatížil řízení vadou spočívající v absenci pasivní legitimace účastníka řízení, která má za následek nezákonnost vydaného usnesení.

[11] Nejvyšší správní soud proto v řízení o kasační stížnosti nadále jednal s Úřadem práce České republiky, krajskou pobočkou v Olomouci, jako s účastníkem na straně žalované.

[12] Za této procesní situace, by se již Nejvyšší správní soud nemusel dále věcí zabývat a mohl by kasační stížností napadené usnesení krajského zrušit s tím, že na krajském soudu bude, aby v dalším řízení jednal jako se žalovaným s věcně a místně příslušnou krajskou pobočkou Úřadu práce České republiky, tj. krajskou pobočkou v Olomouci. S ohledem na to, že krajský soud žalobu odmítl, zabýval se Nejvyšší správní soud též námitkami uplatněnými stěžovatelem proti závěru krajského soudu, že se jednalo o žalobu nepřipustnou.

[13] Nejvyšší správní soud přitom dospěl stejně jako krajský soud v kasační stížností napadeném usnesení k závěru, že v posuzované věci se jedná o obdobnou věc, jako posuzoval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 18. 11. 2010, č. j. 3 Ans 7/2010 – 107, v němž dospěl k závěru, že stěžovatel nesplnil podmínky pro meritorní projednání žaloby stanovené v § 79 odst. 1 s. ř. s., konkrétně podmínku vyčerpání žádosti o přijetí opatření proti nečinnosti, a bylo tedy na místě žalobu odmítnout. V obou věcech totiž stěžovatel namítal nečinnost žalovaného správního orgánu spočívající v tom, že žalovaný ve věci vedené pod č. j. 5801/2000, dříve označené č. j. 4984/99(1), nevydal rozhodnutí o dávce pomoci v hmotné nouzi, přičemž ve spisech předložených krajským soudem se nenachází žádné podání, které by bylo možné považovat za žádost stěžovatele o přijetí opatření proti nečinnosti. Správnost závěru, že „*není-li při podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku, který procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně proti nečinnosti (§ 79 odst. 1 s. ř. s.), jedná se o žalobu nepřipustnou, kterou soud odmítne*“, potvrdil také rozšířený senát zdejšího soudu v bodě 25 rozsudku ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 - 59, č. 3409/2016 Sb. NSS. Nelze tedy přisvědčit názoru stěžovatele, že aplikace podmínky vyčerpání prostředku, který procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví na ochranu proti nečinnosti, na jeho případ představuje projev přepjatého formalismu. Přípustnost žaloby nemůže být založena ani zajisté velmi politováníhodnou skutečností, že v důsledku ztráty soudního spisu a nutnosti jeho rekonstrukce bylo o žalobě rozhodnuto až po devíti letech od jejího podání. Ostatně žalobce po celou dobu vydání rozhodnutí nijak neurgoval ani nevyužil možnosti podat návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu podle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích).

pokračování

[14] Závěr krajského soudu o odmítnutí žaloby je tudíž správný a v tomto ohledu krajský soud nepochybil. Na místě však bylo žalobu odmítnout nikoli podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ale podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť jak vysvětlil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v bodě 18 a 19 výše uvedeného rozsudku „*nesplnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti v řízení před správním orgánem, má stejně jako nesplnění podmínky vyčerpání opravných prostředků dle § 68 písm. a) s. ř. s. a nevyužití prostředků ochrany nebo nápravy podle § 85 s. ř. s. za následek nepřípustnost žaloby. Jak bylo výše uvedeno, přípustnost žaloby sice rovněž patří mezi podmínky řízení v širším smyslu, nepřípustnost žaloby (návrhu) však představuje samostatný důvod pro odmítnutí žaloby (návrhu), u něhož nepřichází v úvahu odstraňování takovéto překážky řízení. Naopak při zjištění, že se jedná o žalobu nepřípustnou, soud ji bez dalšího podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítne.*“

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[15] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud pochybil, když v řízení jednal jako se žalovaným s Městským úřadem v Prostějově namísto věcně a místně příslušné krajské pobočky Úřadu práce České republiky.

[16] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud kasační stížností napadené usnesení krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil, neboť je pro takový postup dán důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. jiná vada řízení, k níž přihlíží Nejvyšší správní soud na základě § 109 odst. 4 s. ř. s. z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud však věc již krajskému soudu nevrátil k dalšímu řízení, neboť jak vyplývá z výše uvedeného, žalobu je na místě odmítnout. Nejvyšší správní soud proto současně se zrušením usnesení krajského soudu žalobu odmítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. s tím, že žalovaným je v posuzované věci Úřad práce České republiky, krajská pobočka v Olomouci, neboť na něj, jak již bylo zdůvodněno výše, přešla v důsledku změny věcné příslušnosti k rozhodování v systému pomoci v hmotné nouzi pasivní žalobní legitimace.

[17] Vzhledem k tomu, že řízení před krajským soudem se již pokračovat nebude, rozhodl Nejvyšší správní soud zároveň o nákladech řízení, které předcházely rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

[18] Nejvyšší správní soud dále rozhodl o odměně ustanovené zástupkyně stěžovatele JUDr. Tamary Vránové, advokátky. Odměna byla určena za dva úkony právní služby po 1.000 Kč (převzetí a příprava zastoupení a doplnění kasační stížnosti ze dne 29. 9. 2016) za použití § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhl. č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s ustanovením § 9 odst. 2 a § 7 bod 3 téže vyhlášky. Dále ustanovené zástupkyni přísluší náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu po 300 Kč za každý úkon. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud zjistil, že zástupkyně stěžovatele je plátkyní daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna za zastupování o tuto daň ve výši 21 %, tedy o 546 Kč. Zástupkyni stěžovatele tak bude

vyplacena částka ve výši celkem 3.146 Kč, a to z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení stěžovatele nese stát.

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

V Brně dne 10. listopadu 2016

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu