



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **L. M.**, zastoupená Mgr. Dominikou Kovaříkovou, advokátkou se sídlem Horní náměstí 365/7, Olomouc, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 11. 2017, čj. MPSV-2017/239205-922, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 30. 8. 2019, čj. 72 Ad 4/2018-40,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Ustanovené zástupkyni žalobkyně Mgr. Dominice Kovaříkové, advokátce, **s e p ř i z n á v á** odměna a náhrada hotových výdajů ve výši **2 600 Kč**, která jí bude vyplacena do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení předmětu řízení

[1] Žalobkyně podala k Úřadu práce České republiky – krajské pobočce v Olomouci (dále jen „úřad práce“) žádost o narovnání nároků nevyplacených příspěvků na péči jako dědička po zemřelé V. M. (své matce). Úřad práce věc usnesením ze dne 14. 9. 2017, čj. 18179/2017/HRN, dle § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu odložil, neboť podání

žalobkyně není žádostí, s níž jsou spojeny účinky zahájení řízení. Proti tomuto usnesení podala žalobkyně odvolání, které žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl a napadené usnesení potvrdil. Správní orgány vyšly z toho, že ač se žalobkyně stala dědičkou, neznamená to, že jí tím vznikl nárok na výplatu příspěvku za období listopad 2012 až červen 2015. Nárok na daný příspěvek totiž nemůže být předmětem dědictví, navíc v daném období neměla na výplatu příspěvku nárok ani sama V. M. Její opatrovnice (v té době žalobkyně) totiž neplnila povinnosti, které příjemci příspěvku na péči stanoví zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Obdobné žádosti na výplatu příspěvku za uvedené období uplatnila již dvakrát v roce 2015 V. M. Není sporné, že ta měla v rozhodném období nárok na příspěvek na péči, avšak zanikl jí nárok na jeho výplatu (výplata příspěvku byla pravomocným rozhodnutím zastavena).

[2] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci. Namítla, že úřad práce měl o dané žádosti vést správní řízení, neboť v jeho závěru má být rozhodnutí o právech a povinnostech žalobkyně, v tomto případě náprava neprávem odepřené příspěvku na péči. O žádosti žalobkyně měl rozhodnout meritorně. Žalovaný i úřad práce učinili nesprávný právní závěr, že V. M. neměla v uvedeném období nárok na výplatu příspěvku na péči. Z textu napadeného rozhodnutí lze dovodit, že pokud by jej měla (což se žalobkyně domnívá), byl by tento nárok (resp. nevyplacené částky) předmětem dědictví, a tedy by jej zdědila žalobkyně. Napadené rozhodnutí je rovněž nepřezkoumatelné, neboť z něj není zjevné, jakým způsobem žalobkyně jako tehdejší opatrovnice V. M. neplnila své zákonné povinnosti. Žalobkyně nesouhlasí, že by je neplnila, tedy ani nárok na výplatu příspěvku neměl zaniknout. Z rozhodnutí OSSZ, jímž byl V. M. přiznán vdovský důchod, plyne, že žalobkyně je osobou, která o ni pečuje. Žalobkyně zároveň poukázala na to, že ve vztahu k žádostem V. M. z roku 2015 žalovaný uvedl, že je nemohla učinit, neboť byla nesvéprávnou osobou. Podle § 65 občanského zákoníku však lze prohlásit za neplatné jen takové jednání opatrovnice učiněné bez souhlasu opatrovníka, které mu působí újmu. Žádosti, jimiž se V. M. domáhala zpětně výplaty příspěvku, nebyla takovými jednáními.

[3] Krajský soud žalobu shora označeným rozsudkem zamítl. Neztotožnil se s namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí. Nepřisvědčil ani argumentaci, že žádost žalobkyně byla žádostí, již mohlo být zahájeno správní řízení. Konstatoval, že řízení o příspěvku na péči bylo již v minulosti zahájeno a bylo o něm rozhodnuto tak, že příspěvek V. M. náleží, o čemž není mezi účastníky sporu. Žalobkyně však v žalobě, ani dříve ve správním řízení, neuvedla, jaké řízení podle zákona o sociálních službách chtěla zahájit. Z tohoto zákona totiž vyplývá, že o výplatu příspěvku na péči se řízení nevede, jedná se o aktivní plnění ze strany státu spočívající v realizaci rozhodnutí o přiznání nároku na příspěvek na péči. Pokud o nároku na výplatu příspěvku úřad práce již rozhodl, nemůže v téže věci rozhodovat podruhé. Krajský soud nezákonnost v postupu správních orgánů neshledal.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[4] Proti rozsudku krajského soudu žalobkyně (dále „stěžovatelka“) brojí kasační stížností. Namítá, že úřad práce její žádost nesprávně vyhodnotil a nedostatečně odůvodnil, proč se věcí nezabýval a odložil ji. Pokud v tomto ohledu odkazoval na dřívější rozhodnutí o žádostech V. M., ta nebyla adresována stěžovateli, ale tehdejšímu opatrovníkovi V. M.,

pokračování

jímž bylo v dané době město Hranice. Stěžovatelka nebyla účastníkem těchto řízení. V rozhodnutí úřadu práce není uvedeno, proč neposoudil žádost stěžovatelky jakožto žádost, s níž jsou spojeny účinky zahájení řízení. Stěžovatelka není právně vzdělaná, proto jí nemůže být k tíži neznalost toho, kdy správní orgán rozlišuje „žádost“ a „skutečnou žádost“, s níž jsou spojeny účinky zahájeného správního řízení. Žalovaný úřadu práce nevytkl, že měl posouzení žádosti stěžovatelce blíže vysvětlit, a to s ohledem na to, že se jedná o výjimku ze zásady, že se správní rozhodnutí vydává ve správním řízení, jak sám uvedl krajský soud. Stěžovatelka se jako dědička po zemřelé V. M. domnívala, že musí úřad práce nově „požádat“ o doplacení nevyplacených příspěvků na péči, když celou dobu byla přesvědčena o oprávněnosti nároku. Nesouhlasí proto se závěrem krajského soudu, podle něhož postupovaly správní orgány v dané věci správně a ze zjištěných skutkových okolností vyvodily správné závěry. Úřad práce pochybil tím, že se jejím podáním nezabýval meritorně. Krajský soud napadeným rozsudkem stvrdil nezákonný postup správních orgánů a jejich právní názor, že podání stěžovatelky zjevně nebylo žádostí ve smyslu § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu. Jelikož úřad práce ani žalovaný dostatečně neodůvodnili zvolený procesní postup, stěžovatelka se cítí zkrácena na svých právech.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných kasačních důvodů a zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud předesílá, že předmětem nynějšího řízení nemůže být posouzení toho, zda stěžovatelce svědčí nárok na výplatu daných příspěvků na péči či nikoliv. Dané řízení se totiž může týkat toliko hodnocení postupu správních orgánů, které dospěly k závěru, že žádost stěžovatelky „o narovnání nároků nevyplacených příspěvků“ představovala „úkon, který zjevně není žádostí“ ve smyslu § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu. Krajský soud se v tomto ohledu se závěry správních orgánů ztotožnil a především uzavřel, že není zřejmé, o jaké řízení by se v případě této žádosti stěžovatelky mohlo jednat.

[9] Pro danou věc je dále podstatné, že část nyní uplatněných a výše reprodukováných kasačních námitek stěžovatelka nevznesla v řízení před krajským soudem, ač tak mohla učinit, resp. těmito námitkami nerozporuje přímo závěry krajského soudu. Pokud však stěžovatelka tímto způsobem brojí proti postupu správních orgánů (především úřadu práce), aniž by se proti němu bránila již v žalobě, jedná se o kasační námitky nepřipustné, k nimž nemůže Nejvyšší správní soud přihlížet (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Konkrétně jde o kasační námitky týkající se nedostatečného odůvodnění usnesení o odložení žádosti, resp. toho, že stěžovatelka nebyla účastnicí řízení o žádostech V. M. z roku 2015. Stejně tak nepřipustná je i námitka, podle níž žalovaný úřadu práce nevytkl, že měl posouzení žádosti stěžovatelce blíže vysvětlit, neboť se jedná o výjimku ze zásady a stěžovatelka nemá právní vzdělání. Stěžovatelka v kasační stížnosti poukazuje též na to, že správní orgány dostatečně nevysvětlily, jak dospěly k závěru, že její podání „zjevně“ není žádostí, která by mohla vést

k zahájení správního řízení. Ani tuto argumentaci však stěžovatelka dříve neuplatnila. Je navíc třeba dodat, že v žalobě poukazovala na nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného ze zcela odlišných důvodů než nyní v kasační stížnosti (žalobní argumentace se v tomto směru týkala chybějícího odůvodnění ohledně povinností podle zákona o sociálních službách, které neměla stěžovatelka jakožto opatrovnice V. M. plnit). Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že kasační stížnost představuje mimořádný opravný prostředek. Přezkum napadených rozhodnutí tudíž musí být založen na kvantitativně i kvalitativně shodném právním i skutkovém stavu, z jakého vycházel krajský soud. Lze tedy uzavřít, že uvedené kasační námitky se tak opírají o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s. (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, anebo rozsudek ze dne 26. 8. 2020, čj. 8 As 160/2018-42).

[10] Nejvyšší správní soud poukazuje dále na to, že zbývající námitky, které stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila a jež navazují na žalobní argumentaci, resp. reagují na závěry, k nimž krajský soud dopěl v napadeném rozsudku (tedy které lze považovat za přípustné), mají spíše obecnější podobu. V této souvislosti je proto třeba připomenout, že kasační námitky lze vypořádat jen v takové míře obecnosti, v jaké byly uplatněny (k tomu srov. rozsudek rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS).

[11] Krajský soud podle stěžovatelky pochybil, pokud se ztotožnil se skutkovými i právními závěry žalovaného, resp. úřadu práce, který rozhodl o odložení její žádosti. Stěžovatelka dále setrvává na svém náhledu, podle něhož se měl úřad práce zabývat jejím podáním věcně a vést o něm správní řízení a rozhodnout o věci s řádným odůvodněním. Kasační soud připomíná, že krajský soud v tomto ohledu v napadeném rozsudku vysvětlil, že shora již zmiňované ustanovení § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu umožňuje správnímu orgánu odložit usnesením podání (byť nesprávně označené jako žádost), které je zatíženo takovými obsahovými vadami, pro něž je správní orgán nemůže považovat za žádost. Nejvyšší správní soud si je vědom, že hranice rozlišení toho, kdy je na místě věc za užití daného ustanovení správního řádu odložit a kdy se již jedná o žádost (byť vykazující vady nicméně již zahajující řízení), nemusí být vždy zcela zřetelná a nepochybně se bude lišit s ohledem na okolnosti věci, konkrétní podobu podání i povahu daného řízení. V této souvislosti je třeba připomenout, že stěžovatelka se po úřadu práce fakticky dožadovala zpětného vyplacení příspěvku na péči přiznaného V. M., a to za období listopad 2012 až červen 2015. Stěžovatelka je přesvědčena, že V. M. měla na jeho výplatu nárok, a pokud jí nebyl za života vyplacen, má na jeho výplatu nárok právě stěžovatelka jakožto její dědička. Pro danou věc je nicméně podstatné, že kasační argumentace stěžovatelky nijak nevyvrací stěžejní závěr krajského soudu, který v návaznosti na obsáhlé citace zákona o sociálních službách uzavřel, že není zřejmé, jaké řízení by bylo možno v důsledku sporného podání stěžovatelky vůbec zahájit. Je třeba zdůraznit, že stěžovatelka doposud (ani v kasační stížnosti) nenabídla žádné upřesnění toho, jaké řízení a proč mělo být ohledně jejího tvrzeného nároku zahájeno. Lze sice připustit, že některé argumenty správních orgánů v dané věci odpovídají spíše odůvodnění věcného posouzení žádosti stěžovatelky (např. odkaz na § 16 odst. 3 zákona o sociálních službách, podle něhož není nárok na příspěvek předmětem dědictví), případně rozhodnutí o zastavení zahájeného řízení dle § 66 správního řádu (odkaz na již vydaná rozhodnutí týkající se nároku na příspěvek či jeho výplatu i na vyřízení obdobných podání samotné V. M. v roce 2015). Tyto argumenty je však třeba

pokračování

vnímat jako doplňující ve vztahu k dalšímu klíčovému závěru, k němuž dospěl krajský soud, tedy že o výplatu příspěvku na péči se řízení nevede, neboť ta je aktivním plněním ze strany státu. Argumentace stěžovatelky poukazuje na to, že je přesvědčena o oprávněnosti nároku V. M. na příspěvek za dané období, resp. v kasační stížnosti opětovně vyjádřené přesvědčení, že je na místě úřad práce „žádat o nové doplacení“, se s tímto závěrem krajského soudu míjí.

[12] Smysl institutu odložení věci je třeba v souladu s důvodovou zprávou ke správnímu řádu vnímat tak, že *„je inspirován zásadou procesní ekonomie, neboť ve věcech žadatele, které by evidentně nemohly vést k úspěchu, případně pokud není důvod k zahájení řízení z moci úřední, institut účastníky ušetří mnoha zbytečných úkonů, které by ze samotného faktu zahájení řízení plynuly“*. Je třeba uzavřít, že tento smysl v dané věci respektuje i napadený rozsudek krajského soudu, přičemž uplatněné kasační námitky nejsou způsobilé jeho závěry zvrátit.

IV. Závěr a náklady řízení

[13] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené neshledal žádnou z uplatněných kasačních námitek důvodnou, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[14] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla ve věci úspěšná, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[15] Odměna zástupkyně stěžovatelky Mgr. Dominiky Kovaříkové, advokátky, která byla stěžovatelce ustanovena v řízení před krajským soudem (a na základě § 35 odst. 10 *in fine* s. ř. s. ji tedy zastupovala i v řízení o kasační stížnost), byla stanovena za dva úkony právní služby spočívající v doložené další poradě přesahující jednu hodinu a v podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. c) a d) advokátního tarifu]. Zástupkyni stěžovatelky tak náleží odměna ve výši 2 x 1000 Kč [§ 7 bod 3 ve spojení s § 9 odst. 2 advokátního tarifu]. Vedle toho jí náleží náhrada hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupkyně stěžovatelky není plátkyní DPH. Celkem jí tedy náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 2 600 Kč. Tato částka jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení stěžovatelky nese stát.

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

V Brně 20. dubna 2021

Milan Podhrázký
předseda senátu