



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **J. Š.**, zast. JUDr. Petrem Navrátillem, advokátem se sídlem Joštova 138/4, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 1. 2019, čj. MPSV-2019/9843-921, ze dne 18. 1. 2019, čj. MPSV-2019/12721-921, ze dne 23. 1. 2019, čj. MPSV-2019/15208-921, ze dne 23. 1. 2019, čj. MPSV-2019/15362-921, ze dne 25. 1. 2019, čj. MPSV-2019/17181-921, ze dne 28. 1. 2019, čj. MPSV-2019/18081-921, ze dne 29. 1. 2019, čj. MPSV-2019/19164-921, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. 5. 2019, čj. 41 A 13/2019 - 42,

t a k t o :

- I. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. 5. 2019, čj. 41 A 13/2019 - 42, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Ustanovenému zástupci žalobce, advokátu JUDr. Petru Navrátilovi, **se přiznává** za řízení o kasační stížnosti odměna a náhrada hotových výdajů ve výši **4 114 Kč**, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Brně (dále „správní orgán I. stupně“) usnesením ze dne 9. 7. 2018, čj. 8294/2018/KUR, přerušil řízení o žádosti žalobce (dále „stěžovatel“) o přiznání doplatku na bydlení ze dne 23. 10. 2017 podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu. Proti tomuto usnesení podal stěžovatel odvolání spolu s žádostí o prominutí zmeškání lhůty k jeho podání. Správní orgán I. stupně usnesením ze dne 5. 10. 2018, čj. 12145/2018/KUR, žádosti o prominutí zmeškání úkonu nevyhověl. Proti tomuto usnesení podal stěžovatel odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 15. 1. 2019, čj. MPSV-2019/9843-921 (dále jen „rozhodnutí žalovaného I“), a usnesení správního orgánu I. stupně potvrdil.

[2] Správní orgán I. stupně usnesením ze dne 15. 10. 2018, čj. 12571/2018/KUR, zastavil řízení o žádosti stěžovatele o přiznání doplatku na bydlení ze dne 23. 10. 2017 podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, jelikož stěžovatel přes opakovanou výzvu neodstranil podstatné vady žádosti bránící pokračování v řízení. Proti tomuto usnesení podal stěžovatel odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 18. 1. 2019, čj. MPSV-2019/12721-921 (dále jen „rozhodnutí žalovaného II“), a usnesení správního orgánu I. stupně potvrdil.

[3] Správní orgán I. stupně usnesením ze dne 15. 10. 2018, čj. 12544/2018/KUR, zastavil řízení o žádosti stěžovatele o přiznání doplatku na bydlení ze dne 25. 9. 2017 podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, jelikož stěžovatel přes opakovanou výzvu neodstranil podstatné vady žádosti bránící pokračování v řízení. Proti tomuto usnesení podal stěžovatel odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 23. 1. 2019, čj. MPSV-2019/15208-921 (dále jen „rozhodnutí žalovaného III“), a usnesení správního orgánu I. stupně potvrdil.

[4] Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 28. 5. 2018, čj. 6476/2018/KUR, nepřiznal stěžovateli dávku mimořádné okamžité pomoci. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání spolu s žádostí o prominutí zmeškání úkonu. Správní orgán I. stupně usnesením ze dne 12. 7. 2018, čj. 8549/2018/KUR, žádosti o prominutí zmeškání úkonu nevyhověl. Proti tomuto usnesení podal stěžovatel odvolání. Výzvou ze dne 22. 8. 2018, čj. 10072/2018/KUR, vyzval správní orgán I. stupně stěžovatele k doplnění náležitostí odvolání. Následně stěžovatel požádal o prominutí zmeškání doplnění náležitostí odvolání. Správní orgán I. stupně usnesením ze dne 1. 10. 2018, čj. 11881/2018/KUR, žádosti o prominutí zmeškání úkonu nevyhověl. Proti tomuto usnesení podal stěžovatel odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 23. 1. 2019, čj. MPSV-2019/15362-921 (dále jen „rozhodnutí žalovaného IV“), a usnesení správního orgánu I. stupně potvrdil.

[5] Správní orgán I. stupně usnesením ze dne 24. 7. 2018, čj. 8882/2018/KUR, přerušil řízení o žádosti stěžovatele o přiznání doplatku na bydlení ze dne 18. 1. 2018 podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu. Proti tomuto usnesení podal stěžovatel odvolání. Výzvou ze dne 22. 8. 2018, čj. 10039/2018/KUR, vyzval správní orgán I. stupně stěžovatele k doplnění náležitostí odvolání. Stěžovatel požádal o prodloužení lhůty stanovené ve výzvě a o případné prominutí jejího zmeškání. Správní orgán I. stupně usnesením ze dne 1. 10. 2018, čj. 11851/2018/KUR, žádosti o prominutí zmeškání úkonu nevyhověl. Proti tomuto usnesení podal stěžovatel odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 25. 1. 2019, čj. MPSV-2019/17181-921 (dále jen „rozhodnutí žalovaného V“), a usnesení správního orgánu I. stupně potvrdil.

[6] Správní orgán I. stupně usnesením ze dne 16. 7. 2018, čj. 8660/2018/KUR, přerušil řízení o žádosti stěžovatele o přiznání doplatku na bydlení ze dne 15. 6. 2018 podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu. Proti tomuto usnesení podal stěžovatel odvolání. Výzvou ze dne 22. 8. 2018, čj. 10068/2018/KUR, vyzval správní orgán I. stupně stěžovatele k doplnění náležitostí odvolání. Stěžovatel požádal o prodloužení lhůty stanovené ve výzvě a o případné prominutí jejího zmeškání. Správní orgán I. stupně usnesením ze dne 1. 10. 2018, čj. 11874/2018/KUR, žádosti o prominutí zmeškání úkonu nevyhověl. Proti tomuto usnesení podal stěžovatel odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím

pokračování

ze dne 28. 1. 2019, čj. MPSV-2019/18081-921 (dále jen „rozhodnutí žalovaného VI“), a usnesení správního orgánu I. stupně potvrdil.

[7] Správní orgán I. stupně usnesením ze dne 1. 10. 2018, čj. 11824/2018/KUR, přerušil řízení o žádosti o přiznání mimořádné okamžité pomoci na úhradu nezbytného jednorázového výdaje ze dne 27. 9. 2018 podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu. Proti tomuto usnesení podal stěžovatel odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 29. 1. 2019, čj. MPSV-2019/19164-921 (dále jen „rozhodnutí žalovaného VII“), a usnesení správního orgánu I. stupně potvrdil.

[8] Následně podal stěžovatel ke Krajskému soudu v Brně žalobu proti rozhodnutí žalovaného I až VII, který ji v záhlaví uvedeným usnesením jako nepřípustnou podle § 68 písm. e) ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

[9] Krajský soud uvedl, že všechna rozhodnutí správního orgánu I. stupně, která byla potvrzena žalobou napadenými rozhodnutími žalovaného, jsou rozhodnutími, jimiž se pouze upravuje vedení správního řízení. Nebylo jimi nijak zasaženo do hmotných práv stěžovatele a neměla vliv na rozhodnutí ve věci samé. Podléhají proto kompetenční výluce zakotvené v § 70 písm. c) s. ř. s., dle kterého jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Tato rozhodnutí jsou ve správním soudnictví samostatně nepřezkoumatelná, přestože žaloba formálně směřuje proti rozhodnutím o odvolání. Poskytnutí soudní ochrany proti rozhodnutím upravujícím vedení řízení před správním orgánem by tak bylo předčasné.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[10] Stěžovatel napadl usnesení krajského soudu kasační stížností, podle jejího obsahu z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[11] Nesouhlasí s tím, že by byla dána kompetenční výlučka podle § 70 písm. c) s. ř. s. Povaha rozhodnutí žalovaného I, IV, V a VI měla vliv na rozhodnutí ve věci samé. Tato rozhodnutí jsou proto přezkoumatelná ve správním soudnictví. Co se týče rozhodnutí žalovaného II a III, rozhodnutí o zastavení řízení je rozhodnutím ve věci samé, kterým se řízení o přiznání doplatku na bydlení končí. Má povahu rozhodnutí zasahujícího do práv stěžovatele. Nejedná se proto o rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení. Žaloba proti takovému rozhodnutí z pohledu přezkoumání důvodnosti a zákonnosti zastavení řízení proto náleží do kompetence správního soudnictví.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti podotkl, že stěžovatel podal kasační stížnost opožděně. Napadené usnesení krajského soudu nabylo právní moci 31. 5. 2019. Lhůta pro podání kasační stížnosti podle § 106 odst. 2 s. ř. s. tak uplynula 14. 6. 2019. Stěžovatel však kasační stížnost podal 25. 6. 2019. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. b) odmítl. Pakliže by soud shledal kasační stížnost včasnou, navrhl, aby ji jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda byla kasační stížnost podána včas. Opožděné podání kasační stížnosti totiž brání jejímu věcnému projednání a je důvodem pro její odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný namítá, že stěžovatel podal kasační stížnost opožděně dne 25. 6. 2019, přestože lhůta k jejímu podání uplynula 14. 6. 2019.

[14] Podle § 106 odst. 2 věty první s. ř. s. platí, že *kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozhodnutí, a bylo-li vydáno opravné usnesení, běží tato lhůta znovu od doručení tohoto usnesení.*

[15] Podle § 106 odst. 4 s. ř. s. platí, že *kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u soudu, který napadené rozhodnutí vydal.*

[16] Podle § 40 odst. 4 s. ř. s. dále platí, že *lhůta je zachována, bylo-li podání v poslední den lhůty předáno soudu nebo jemu zasláno prostřednictvím držitele poštovní licence, popřípadě zvláštní poštovní licence anebo předáno orgánu, který má povinnost je doručit, nestanoví-li tento zákon jinak.*

[17] Nejvyšší správní soud ze spisu krajského soudu zjistil, že napadené usnesení bylo stěžovateli doručeno 31. 5. 2019. Žalovaný proto správně uvedl, že poslední den lhůty pro podání kasační stížnosti byl pátek 14. 6. 2019. Stěžovatel nicméně nepodal kasační stížnost dne 25. 6. 2019, jak mylně uvedl ustanovený zástupce stěžovatele v doplnění kasační stížnosti, nýbrž zaslal kasační stížnost prostřednictvím držitele poštovní licence dne 14. 6. 2019 krajskému soudu. Dne 25. 6. 2019 Nejvyšší správní soud kasační stížnost prostřednictvím krajského soudu obdržel. Lhůta pro podání kasační stížnosti tak byla zachována, neboť stěžovatel kasační stížnost podal včas u soudu, který napadené rozhodnutí vydal (§ 106 odst. 4 a § 40 odst. 4 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud proto přistoupil k věcnému posouzení kasační stížnosti a dospěl k závěru, že je důvodná ve vztahu k rozhodnutím žalovaného II a III.

[18] Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 věty první před středníkem s. ř. s.). Jelikož stěžovatel nebrojí proti důvodům odmítnutí žaloby stran rozhodnutí žalovaného VII, nezabýval se soud tím, zda odmítnutí žaloby ve vztahu k tomuto rozhodnutí bylo správné. Předmětem sporu v nyní projednávané věci tak je otázka, zda bylo namístě odmítnout žalobu proti rozhodnutím žalovaného I až VI pro nepřipustnost podle § 68 písm. e) ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. z důvodu kompetenční výluky dle § 70 písm. c) s. ř. s.

[19] Podle § 70 písm. c) s. ř. s. platí, že *ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem.*

[20] Podle § 70 písm. b) s. ř. s. platí, že *ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu předběžné povahy.*

[21] Podle § 68 písm. e) s. ř. s. platí, že *žaloba je nepřipustná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.*

pokračování

[22] Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. pak platí, že *nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřijatelný.*

[23] Co se týče rozhodnutí žalovaného I, IV, V a VI, tato rozhodnutí mají společné to, že jimi žalovaný zamítl odvolání stěžovatele proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kterým nebylo vyhověno žádosti stěžovatele o prominutí zmeškání úkonu podle § 41 správního řádu, který spočíval buď v řádném podání odvolání (rozhodnutí žalovaného I), nebo v doplnění náležitostí odvolání (rozhodnutí žalovaného IV, V a VI). Stěžovatel namítá, že tato rozhodnutí měla vliv na rozhodnutí ve věci samé, a jsou proto přezkoumatelná ve správním soudnictví. Nejvyšší správní soud shledal tuto námitku nedůvodnou.

[24] Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem krajského soudu v tom, že rozhodnutí o nevyhovění žádosti o prominutí zmeškání úkonu je vyloučeno ze soudního přezkumu. Není však vyloučeno z důvodu, že se jedná o rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem (§ 70 písm. c) s. ř. s.), ale proto, že jde o rozhodnutí předběžné povahy (§ 70 písm. b) s. ř. s.).

[25] Nejvyšší správní soud totiž již v rozsudku ze dne 31. 7. 2008, čj. 9 As 88/2007 - 49, č. 1881/2009 Sb. NSS, dovodil, že rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty k podání odvolání vydané dle § 41 správního řádu je rozhodnutím podkladovým, které předběžně upravuje poměry svých adresátů. Jako takové je vyloučeno ze soudního přezkumu dle § 70 písm. b) s. ř. s. a může být správním soudem přezkoumáno až v rámci řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí správního orgánu o odvolání. Tento právní názor byl potvrzen následně rozsudkem rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 10. 2009, čj. 2 Afs 186/2006 - 54, č. 1982/2010 Sb. NSS, ve kterém rozšířený senát konstatoval, že mezi rozhodnutí předběžné povahy vyloučené ze soudního přezkumu dle § 70 písm. b) s. ř. s. patří rovněž „rozhodnutí typově odpovídající rozhodnutí o předběžné otázce - typicky o otázce, jejíž řešení (spolu)určuje rozhodnutí v jiném řízení – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, č. j. 9 As 88/2007 - 49 (rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty) [...]“.

[26] Rozšířený senát ve výše citovaném rozsudku stanovil tzv. test rozhodnutí předběžné povahy. O rozhodnutí předběžné povahy, na které dopadá výluka podle § 70 písm. b) s. ř. s., se jedná, pokud ve vztahu k rozhodnutí konečnému splňuje kumulativně tři podmínky: časovou, věcnou a osobní. Tento test použil na rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu podle § 41 správního řádu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 12. 2009, čj. 9 As 48/2009 - 105, ve kterém dospěl k závěru, že „rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu je rozhodnutím, které naplňuje výše uvedenou časovou, místní i osobní podmínku, z čehož vyplývá, že předmětné rozhodnutí je nutno pokládat za rozhodnutí vyloučené ze soudního přezkumu. Z uvedených důvodů není možno brojit přímo proti rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu jako rozhodnutí předběžné povahy, ale až proti jeho důsledkům, které jediné mají v posuzované věci právní relevanci.“ (bliže k naplnění jednotlivých podmínek viz rozsudek sp. zn. 9 As 48/2009).

[27] Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci neshledal důvody pro odchýlení se od výše uvedených závěrů (shodně rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2017, čj. 5 Ads 150/2017 - 23, nebo ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 Afs 35/2011 - 135). Přestože lze

stěžovateli přisvědčit, že rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu podle § 41 správního řádu může mít vliv na rozhodnutí ve věci samé, jedná se o rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s., proti jehož důsledkům se lze bránit až v rámci řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí správního orgánu o odvolání. Tyto závěry současně platí v nyní posuzovaném případě i pro rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu v podobě doplnění náležitostí odvolání, neboť až v rámci soudního přezkumu rozhodnutí žalovaného o odvolání by se mohl správní soud zabývat tím, zda správní orgán I. stupně nepochybil tím, že zmeškání doplnění náležitostí odvolání neprominul.

[28] Žalovaný rozhodnutím I zamítl odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně o nevyhovění žádosti o prominutí zmeškání podání odvolání, což je úkon předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Žalobu proti němu je tak třeba podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. jako nepřipustnou odmítnout. Nehledě na to, že odvolání, ve vztahu ke kterému stěžovatel žádal o prominutí zmeškání úkonu, směřovalo proti usnesení o přerušení řízení o žádosti o přiznání doplatku na bydlení podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu. To je však samo o sobě vyloučeno ze soudního přezkumu, neboť je úkonem, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem podle § 70 písm. c) s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2008, čj. 3 As 64/2007 - 62, nebo ze dne 30. 1. 2009, čj. 4 As 48/2008 - 23).

[29] Rozhodnutím IV žalovaný zamítl odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně o nevyhovění žádosti o prominutí zmeškání doplnění náležitostí odvolání, což je úkon předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Žalobu proti němu je proto také třeba podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. jako nepřipustnou odmítnout. Z rozhodnutí žalovaného IV je zároveň zřejmé, že stěžovatel nedoplnil náležitosti odvolání, které směřovalo proti dalšímu usnesení správního orgánu I. stupně o nevyhovění žádosti o prominutí zmeškání podání odvolání. Brojil tedy proti dalšímu usnesení, které je toliko úkonem předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s. Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že přípustnou by tak byla pouze žaloba proti rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kterým správní orgán I. stupně nepřiznal stěžovateli dávku mimořádné okamžité pomoci. Až v této žalobě by se totiž správní soud mohl případně zabývat důvody, kvůli nimž podal stěžovatel odvolání opožděně.

[30] Rovněž rozhodnutím V a VI žalovaný zamítl odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně o nevyhovění žádosti o prominutí zmeškání doplnění náležitostí odvolání, což je úkon předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Žalobu proti nim je tak třeba podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. jako nepřipustnou odmítnout. V obou případech navíc stěžovatel odvoláním, ve vztahu ke kterému žádal o prominutí zmeškání úkonu, brojil proti usnesení o přerušení řízení o žádosti o přiznání doplatku na bydlení podle § 64 odst. 1 písm. a) s. ř. s. To je však samo o sobě vyloučeno ze soudního přezkumu, neboť je úkonem, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem podle § 70 písm. c) s. ř. s. (viz bod [28] tohoto rozsudku).

[31] Nejvyšší správní soud proto ve vztahu k rozhodnutím žalovaného I, IV, V a VI uzavírá, že krajský soud dospěl ke správnému závěru, že se jedná o rozhodnutí, která jsou vyloučena ze soudního přezkumu. Nicméně je nesprávně podřadil pod rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem podle § 70 písm. c) s. ř. s. Toto

pokračování

pochybení však nepředstavuje vadu, pro kterou by mělo být napadené usnesení zrušeno (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 2. 2006, čj. 1 Afs 129/2004 - 76, č. 1476/2008 Sb. NSS).

[32] Žalovaný rozhodnutím *II* a *III* zamítl odvolání proti usnesením správního orgánu I. stupně, kterými správní orgán I. stupně zastavil řízení o žádostech stěžovatele o přiznání doplatku na bydlení z důvodu podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, protože stěžovatel přes opakovanou výzvu neodstranil podstatné vady žádosti bránící v pokračování v řízení. Stěžovatel namítá, že rozhodnutí o zastavení řízení je rozhodnutím ve věci samé, kterým se řízení o žádosti o přiznání doplatku na bydlení končí. Nejedná se proto o úkon, kterým se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem. Nejvyšší správní soud shledal tuto námitku důvodnou.

[33] Podle § 66 odst. 1 písm. c) platí, že *řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.*

[34] Jak již zdůraznil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 2. 2007, čj. 8 As 44/2005 - 70, č. 2051/2010 Sb. NSS, „*i když správní řízení není ukončeno konstitutivním rozhodnutím zakládajícím subjektivní hmotné právo, ale je skončeno např. rozhodnutím o zastavení řízení, může se toto rozhodnutí zásadním způsobem dotknout právní sféry účastníka řízení a nelze je bez dalšího podřadit pod rozhodnutí procesní povahy. Nepochybně totiž existuje rozdíl mezi rozhodnutím, kterým se upravuje pouze průběh správního řízení, a mezi rozhodnutím, kterým se s konečnou platností rozhoduje o tom, zda jsou dány zákonné předpoklady pro projednání návrhu účastníka řízení. [...] Smyslem výluky podle § 70 písm. c) s. ř. s. je, aby se soud zabýval až výsledným rozhodnutím ve věci samé a případnou nesprávnost postupu při vedení řízení, tj. úkony, jimiž se upravuje vedení řízení, nečinil předmětem předběžného dílčího přezkumu. [...] V posuzované věci tedy není podstatné, zda se jedná o rozhodnutí procesněprávní či hmotněprávní povahy, ale zda se může projevit v právní sféře účastníka řízení. Dojde-li k zastavení řízení, děje se tak soudně přezkoumatelným rozhodnutím správního orgánu, spadajícím do rozsahu generální klauzule § 65 odst. 1 s. ř. s., a nevyloučeným z přezkumu ustanovením § 70 s. ř. s.*“

[35] Přestože rozhodnutím o zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu nebyla žádost stěžovatele o přiznání doplatku na bydlení věcně projednána, došlo v jeho důsledku s konečnou platností k ukončení řízení před správním orgánem I. stupně. Rozhodnutí o zastavení řízení se tak mohlo dotknout právní sféry stěžovatele, pakliže by nebyly naplněny podmínky pro postup podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Za takové situace bylo na krajském soudu, aby žalobu proti rozhodnutím žalovaného *II* a *III* při splnění ostatních podmínek řízení věcně projednal. Dospěl-li krajský soud k závěru, že rozhodnutí o zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu je úkonem, kterým se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem podle § 70 písm. c) s. ř. s., vyloučil tím fakticky, aby se případně správní soud zabýval tím, zda byl dán důvod pro ukončení správního řízení o žádostech stěžovatele o přiznání doplatku na bydlení bez jejich věcného projednání. V těchto řízeních totiž už není další, konečné rozhodnutí ve věci, při jehož přezkumu by si mohl soud tuto otázku samostatně posoudit.

[36] Tímto postupem tak krajský soud zatížil napadené usnesení nezákonností, pro které je třeba ho zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. V dalším řízení se nejprve

krajský soud bude zabývat žádostí stěžovatele o osvobození od soudního poplatku a o ustanovení zástupce pro řízení o žalobě. Po případném odstranění vad žaloby pak věcně přezkoumá rozhodnutí žalovaného *II* a *III*.

IV. Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je ve vztahu k rozhodnutím žalovaného *II* a *III* důvodná. Pokud jde o výrok tohoto rozsudku, přicházelo by v úvahu ve vztahu k rozhodnutí žalovaného *I*, *IV*, *V* a *VI* kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout a ve vztahu k rozhodnutí žalovaného *II* a *III* napadené usnesení zrušit. Nejvyšší správní soud si je však vědom toho, že otázka dělitelnosti výroku rozhodnutí krajského soudu není v judikatuře zdejšího soudu řešena jednotně a bude předmětem rozhodování rozšířeného senátu ve věci vedené pod sp. zn. 2 As 347/2019. Krajský soud naopak má procesní nástroje pro řešení této situace (např. vyloučení věci k samostatnému projednání podle § 39 odst. 2 s. ř. s.) Nejvyšší správní soud proto zvolil procesně bezpečnější řešení a napadené usnesení krajského soudu dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je krajský soud vázán právními závěry uvedenými v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém rozhodnutí o věci rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů účastníků řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.)

[38] Stěžovateli byl usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2019, čj. 8 Ads 200/2019 - 7, ustanoven zástupcem pro řízení o kasační stížnosti advokát JUDr. Petr Navrátil. V takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 10 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přiznal ustanovenému zástupci za řízení o kasační stížnosti odměnu za jeden úkon právní služby spočívající v doplnění kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a činí v dané věci 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Odměna ustanoveného zástupce tak činí 3 400 Kč. Nejvyšší správní soud nepřiznal ustanovenému zástupci odměnu za úkon spočívající v první poradě se stěžovatelem včetně převzetí a přípravy zastoupení podle § 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu, protože zástupce stěžovatele uskutečnění porady soudu nijak nedoložil. Jelikož ustanovený zástupce stěžovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o 21% sazbu této daně, tj. o 714 Kč, celkem tak činí částku 4 114 Kč. Tato odměna a náhrada hotových výdajů mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně 15. října 2021

Petr Mikeš
předseda senátu