

USNESENÍ

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobkyně: **N. R.**

proti

žalovanému: **Úřad práce ČR – Krajská pobočka pro hlavní město Prahu**
sídlem Domažlická 1139/11, 130 00 Praha 3

v řízení o žalobě proti postupu žalovaného v souvislosti s vyřizováním žádostí o doplatek na bydlení

takto:

- I. Žaloba v části, kterou se žalobkyně domáhá přezkumu výše dávky pomoci v hmotné nouzi – doplatku na bydlení za období března až prosince 2018, ledna až prosince 2019 a ledna až prosince 2020, **se vylučuje** k samostatnému projednání.
- II. Žaloba v části, kterou se žalobkyně domáhá ochrany proti nečinnosti žalovaného spočívající v nevyplacení doplatku na bydlení, který jí přiznal za období března 2018, července 2018, srpna 2018, září 2018, prosince 2018, ledna 2019, dubna 2019 a června až prosince 2019, **se odmítá**.
- III. Žaloba v části směřující proti postupu žalovaného, jehož důsledkem mělo být zmaření možnosti podat žádost o doplatek na bydlení za období ledna a února 2018, **se odmítá**.
- IV. V řízení o částech žaloby specifikovaných ve výrocích II. a III. **nemá** žádný z účastníků **právo** na náhradu nákladů.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

1. Žalobou z 25. 3. 2021, došlou téhož dne Obvodnímu soudu pro Prahu 3, se žalobkyně domáhala
 - a) ochrany před dlouhodobou nečinností Úřadu práce České republiky, kontaktního pracoviště Praha 3, Seifertova 559/51, ve věci jejích žádostí o doplatek na bydlení (označení žalovaného změnila žalobkyně v podání z 14. 4. 2021 na Úřad práce ČR – Krajskou pobočku pro hlavní město Prahu),
 - b) přezkoumání správnosti úředního postupu žalovaného při rozhodování o doplatku na bydlení pod č. j. 83694/2011/AAC,

- c) náhrady škody za nesprávný úřední postup žalovaného.
2. Obvodní soud pro Prahu 3 usnesením č. j. 8C 70/2021-6 ze 17. 5. 2021 vyloučil žalobu v rozsahu nároku uvedeného pod písmenem a) k samostatnému řízení a usnesením č. j. 8C 119/2021-10 z 15. 7. 2021 vyslovil svou věcnou nepříslušnost k projednání této části žaloby a postoupil ji Městskému soudu v Praze coby věcně a místně příslušnému soudu rozhodujícímu věci ve správním soudnictví.
 3. Žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného odůvodnila žalobkyně tak, že v roce 2018 podávala pravidelně žádost o doplatek na bydlení, který jí však nebyl přiznáván, ačkoli opakovaně doložila veškeré potřebné podklady. Žalobkyně se podle svého tvrzení opakovaně obrátila na Ministerstvo práce a sociálních věcí s dopisy za účelem zjednání nápravy, avšak dostávalo se jí toliko odpovědí o oprávněnosti postupu žalovaného.
 4. Jelikož žaloba neobsahovala všechny zákonné náležitosti a byla částečně nejasná, zdejší soud usnesením č. j. 10A 88/2021-13 z 30. 8. 2021 **vyzval žalobkyni k odstranění nedostatků žaloby**, zejména k tomu, aby uvedla, o kterých jejích žádostech o doplatek na bydlení žalovaný dosud nerozhodl a zda se ve vztahu k těmto žádostem domáhala u nadřízeného správního orgánu ochrany proti této nečinnosti. Žalobkyně **doplnila žalobu** podáním doručeným soudu 20. 10. 2021, v němž obšírně popsala pochybení, jichž se měl žalovaný v předchozích letech dopustit při vyřizování jejích žádostí o různé sociální dávky.
 5. Přestože žalobkyně svou žalobu – lépe řečeno tu její část, kterou soud v tomto řízení projednává – původně pojala jako žalobu na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále „s. ř. s.“), z její argumentace v doplnění žaloby soud naznal, že doplatek na bydlení za všechna tvrzená období byl žalobkyni přiznán, ale žalobkyně brojí proti jeho výši a v některých obdobích také proti faktickému nevyplacení již přiznaného doplatku na bydlení.
 6. Soud proto usnesením č. j. 10A 88/2021-36 z 13. 10. 2021 **vyzval žalobkyni podruhé k odstranění vad žaloby**, zejména k vyjasnění, čeho konkrétního se ve vztahu ke konkrétním obdobím domáhá. Z doplnění žaloby datovaného 20. 12. 2021 vyplynulo, že žalobkyně se domáhá:
 - 1) Ochrany ve věci doplatku na bydlení za období ledna a února 2018, za něž bylo žalobkyni v důsledku pochybení úřednic odepřeno podání žádosti.
 - 2) Přezkumu výše doplatku na bydlení přiznaného za období března až prosince 2018, ledna až prosince 2019 a ledna až prosince 2020, neboť jí byl přiznán podle jejího přesvědčení v nižší částce, než v jaké jí náležel.
 - 3) Vyplacení doplatku na bydlení za období března 2018, července 2018, srpna 2018, září 2018, prosince 2018, ledna 2019, dubna 2019 a od června do prosince 2019 v té výši, jak jí byl žalovaným přiznán, neboť k jeho výplatě dosud nedošlo.

II. Vyloučení části žaloby k samostatnému projednání

7. Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, (dále „ZPHN“), jenž upravuje také poskytování doplatku na bydlení, stanoví v § 76 odst. 1, že rozhoduje-li orgán pomoci v hmotné nouzi (krajská pobočka Úřadu práce) o dávce v případech, kdy se podle § 75 nevydává rozhodnutí, je povinna žadateli doručit písemné oznámení o dávce a její výši. Proti tomuto postupu lze podle § 76 odst. 2 ZPHN uplatnit námitky do 30 dnů ode dne výplaty první splátky dávky po jejím přiznání nebo ode dne výplaty dávky; k námitkám, které byly podány opožděně, se nepřihlíží. Podle odstavce 3 téhož ustanovení se námitky

podávají písemně u příslušného orgánu pomoci v hmotné nouzi, který dávku přiznal. Tento orgán vydá do 30 dnů ode dne, kdy mu námitky došly, rozhodnutí o dávce.

8. Rozhodnutí o dávce vydané podle § 75 nebo § 76 odst. 3 ZPHN je rozhodnutím správního orgánu, jehož přezkoumání se lze domáhat žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s., tedy rozhodnutím, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti.
9. Ve vztahu k obdobím března až prosince 2018, ledna až prosince 2019 a ledna až prosince 2020 žalobkyně jednoznačně uvedla, že jí doplatek na bydlení byl přiznán, o čemž bylo také vydáno rozhodnutí, avšak zpochybňuje správnost jeho výše.
10. Žaloba v této své části je tedy po obsahové stránce žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. O žalobách proti rozhodnutí správního orgánu ve věcech pomoci v hmotné nouzi přitom na rozdíl od žaloby na ochranu proti nečinnosti v těchto věcech nerozhoduje senát, nýbrž specializovaný samosoudce (§ 31 odst. 2 s. ř. s.). Totéž nutně platí o zkoumání podmínek řízení o tomto žalobním typu, jejichž splnění v tuto chvíli ještě nelze postavit najisto; není totiž dosud zřejmé, zda žalobkyně ve vztahu k jednotlivým obdobím brojí proti rozhodnutí o dávce vydanému podle § 75 nebo § 76 odst. 3 zákona, nebo přímo proti oznámení o změně výše dávky vydaným podle § 76 odst. 1 ZPHN.
11. V tuto chvíli je ovšem rozhodující, že žaloba proti rozhodnutí ve věcech pomoci v hmotné nouzi nemůže být projednána a rozhodnuta společně se žalobou na ochranu proti nečinnosti ve věcech pomoci v hmotné nouzi. Soud proto tuto část žaloby vyloučil podle § 39 odst. 2 s. ř. s. k samostatnému projednání.
12. K žalobkyniným tvrzením ohledně průtahů při vyřizování žádostí o doplatek na bydlení a ohledně dalších negativních účinků postupu žalovaného v těchto řízeních pro žalobkyni soud dodává, že tyto nároky, uplatněné v původní žalobě a rekapitulované v odstavci 1 tohoto rozsudku, nebyly postoupeny soudu rozhodujícímu věci ve správním soudnictví a nadále zůstaly předmětem řízení vedeného Obvodním soudem pro Prahu 3, kam byla žaloba podána.

III. Nevyplacení již přiznaného doplatku na bydlení

13. Další pochybení žalovaného spatřuje žalobkyně v tom, že jí nebyl vyplacen doplatek na bydlení za období března 2018, července 2018, srpna 2018, září 2018, prosince 2018, ledna 2019, dubna 2019 a června až prosince 2019, ačkoli jí byl žalovaným za tato období přiznán.
14. Soudní kontrola ze strany správních soudů, tedy i přezkum zákonnosti postupu správního orgánu ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s., se pohybuje jen v hranicích veřejné správy, a proto jsou napadnutelnými pouze takové postupy, které patří do působnosti veřejné správy (srov. rozsudek NSS č. j. 7 Aps 1/2010-53 z 18. 2. 2010). Podle § 2 s. ř. s. ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.
15. Pravomoc soudů ve správním soudnictví je podrobněji upravena v § 4 s. ř. s., jenž vymezuje jednotlivé postupy správních orgánů v oblasti veřejné správy, proti nimž se lze domáhat ochrany u soudu rozhodujícího věci správního soudnictví. Správním orgánem se přitom rozumí orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i

fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.

16. Žalobkyně v této části žaloby nenapadá rozhodnutí žalovaného o jejím nároku na doplatek na bydlení, nýbrž postup žalovaného spočívající v nevyplacení již přiznané dávky. Podmínkou přípustnosti žaloby proto je, aby žalovaný při vyplácení již přiznané dávky vystupoval jako orgán veřejné moci, tedy vrchnostensky, a aby samotná výplata již přiznané dávky představovala veřejný subjektivní nárok.
17. K odlišení výkonu veřejné moci a občanskoprávních vztahů v případě sociálních dávek se vyjádřil Nejvyšší soud ve stanovisku sp. zn. Cpjn 203/2012 z 12. 6. 2013: „*V oblasti důchodového pojištění se uplatní obě roviny působení státu. V první řadě o přiznání dávky důchodového pojištění rozhodují orgány státu v řízení vedeném podle části šesté hlavy druhé zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, které jsou oprávněny posuzovat uplatněné nároky a vydávat o nich autoritativní rozhodnutí postupem podle správního řádu (§ 108 citovaného zákona). Účastník takového řízení a orgán státu, který o jeho nárocích rozhoduje, nejsou ve vzájemně rovnoprávním postavení, které by mohlo zakládat občanskoprávní charakter nároku na důchod. [...] Stát ovšem kromě toho působí též v roli subjektu, který přiznané dávky ze státních prostředků vyplácí (poskytuje). V této oblasti již jde jen o doručování finančních prostředků oprávněným subjektům, takže ze strany orgánů státu nejde o vrchnostenské působení vůči subjektům, jimž dávky vyplácí. Nevystupuje z pozice autoritativně nadřazeného subjektu, který by rozhodoval o právech či povinnostech adresátů dávek.*“ V tomto stanovisku šlo konkrétně o dávky důchodového pojištění, ale vyslovené závěry se plně uplatní také u dávek pomoci v hmotné nouzi. S citovaným názorem Nejvyššího soudu se ztotožnil také NSS na příklad v rozsudku č. j. 9 Ads 115/2021-35 z 2. 9. 2021.
18. V nynější věci je situace shodná. O žalobkyninu nároku na doplatek na bydlení rozhodoval žalovaný v rámci výkonu veřejné správy, neboť nárok na přiznání této dávky při splnění zákonných podmínek je žadatelčíným veřejným subjektivním právem. Při samotné výplatě přiznané dávky však žalovaný veřejnou správu nevykonává, neboť se jedná o pouhé doručování peněžních prostředků na základě pravomocného titulu, jímž je žalovaný vázán a nemůže se od něj odchýlit. Při této činnosti žalovaný nevystupuje z pozice autoritativně nadřazeného subjektu, který by rozhodoval o právech či povinnostech adresátů dávek.
19. Žalobkyně se proti tomuto postupu žalovaného při vyplácení přiznané dávky nemůže bránit žalobou ve správním soudnictví. Jelikož tato část návrhu (žaloby) vůbec nespadá do pravomoci správních soudů, soud žalobu odmítl pro nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
20. Soudem příslušným k projednání tohoto soukromoprávního vztahu je naopak soud rozhodující věci v občanském soudním řízení. Právě tento soud sice nyní posuzovanou žalobu postoupil zdejšímu soudu, avšak žalobkyně v dřívějším občanském soudním řízení nárok na výplatu již přiznané dávky nezformulovala, naopak výslovně brojila proti nečinnosti žalovaného při vyřizování jejích žádostí o doplatek na bydlení. Mezi soudem v občanském soudním řízení a soudem ve správním soudnictví tak dosud neexistuje kompetenční spor o pravomoc vydat v této rozhodnutí, a nejsou tedy splněny podmínky pro předložení věci zvláštnímu senátu podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

III. Zmaření možnosti požádat o doplatek na bydlení za leden a únor 2018

21. Nakonec žalobkyně namítla, že důsledkem průtahů způsobených pracovníci žalovaného při komunikaci s ní bylo zmaření možnosti podat žádost o doplatek na bydlení také za období ledna a února 2018. Žalobkyně v této souvislosti podotkla, že jí byly ze strany sociálních pracovníků podány zmanipulované informace o podání žádosti o doplatek na bydlení.
22. Jak soud předestřel v předchozí části odůvodnění, návrhem ve správním soudnictví se lze podle soudního řádu správního domáhat – kromě možností uvedených v § 4 odst. 1 písm. d) a § 4 odst. 2, o něž se v dané věci zjevně nejedná – 1) zrušení či vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti osob [§ 4 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 65 odst. 1 s. ř. s.]; 2) uložení povinnosti správnímu orgánu vydat v již zahájeném řízení rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, je-li k tomu správní orgán podle zákona povinen a ve stanovené lhůtě tak neučinil [§ 4 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 79 odst. 1 s. ř. s.]; 3) ochrany či vyslovení nezákonnosti zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu, jenž není rozhodnutím a jímž byl žalobce přímo zkrácen na svých právech a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo [§ 4 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 82 s. ř. s.].
23. Žalobkyně sama připustila, že žádosti o doplatek na bydlení za uvedená období nepodala, a to kvůli popsanému postupu pracovníků žalovaného. Pojmově je tak vyloučena jak žaloba proti rozhodnutí o takové (nepodané) žádosti, tak nečinnost žalovaného při jejím vyřizování.
24. Soud naopak naznal, že tato část žaloby vůbec nespadá do věcné příslušnosti soudů ve správním soudnictví, neboť na obdobné případy dopadá zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Podle něj se lze domáhat náhrady škody vzniklé v důsledku vydání rozhodnutí po uplynutí zákonné lhůty, v důsledku poskytnutí nesprávných informací orgánem sociálního zabezpečení i v důsledku jiné vady v postupu takového orgánu.
25. Obdobnými situacemi se ve své judikatuře opakovaně zabýval Nejvyšší soud. Na příklad v rozsudku sp. zn. 2 Cdon 804/96 z 24. 6. 1999 konstatoval, že „[z]a nesprávný postup, vedoucí k odpovědnosti státu, je třeba považovat i opožděné vydání rozhodnutí, mělo-li být v souladu s pravidly stanovenými pro činnost příslušného orgánu vydáno ve stanovené lhůtě [...], případně jiná nečinnost státního orgánu či jiné vady ve způsobu vedení řízení; konstantní soudní judikaturou je dovozováno, že nesprávným předním postupem je i porušení zásady rychlosti řízení.“ V rozsudku sp. zn. 30 Cdo 734/2013 z 21. 8. 2013, v němž posuzoval nároky plynoucí z poskytnutí mylných informací ohledně podmínek pro vznik nároku na výplatu dávek peněžité pomoci v mateřství, pak doplnil, že „poskytnutí informace ze strany orgánů státní správy sociálního zabezpečení i před zahájením správního řízení, je zcela nepochybně výkonem veřejné moci, a vztahuje se tak na něj zákon č. 82/1998 Sb.“ (Obdobně srov. rozsudky téhož soudu sp. zn. 25 Cdo 5521/2007 z 11. 3. 2010 a sp. zn. 30 Cdo 2174/2012 ze 17. 1. 2013, k nimž se přihlásil také NSS v rozsudku č. j. 10 Afs 113/2016-37 ze 7. 12. 2017).
26. Případné nepříznivé důsledky postupu pracovníků žalovaného pro žalobkyni je proto možné řešit pouze postupem podle zákona č. 82/1998 Sb. Jelikož ani tato část návrhu

(žaloby) vůbec nespadá do pravomoci správních soudů, soud žalobu odmítl pro nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

V. Závěr a náklady řízení

27. Soud žalobu odmítl v částech, které nespádají do pravomoci soudu rozhodujícího věci ve správním soudnictví (nevyplacení již přiznaných dávek doplatku na bydlení; újma plynoucí z nesprávného postupu pracovníků žalovaného).
28. Naopak v části, v níž žalobkyně brojí proti výši přiznaného a vyplaceného doplatku na bydlení za roky 2018 až 2020, soud bude v řízení nadále pokračovat, avšak pod novou spisovou značkou.
29. Výrok o náhradě nákladů řízení mezi účastníky té části řízení, která končí odmítnutím části žaloby, se opírá o § 60 odst. 3 s. ř. s., podle nějž žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

Poučení:

I.

V rozsahu **výroku II.** tohoto usnesení se může žalobkyně domáhat svého práva podáním žaloby ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto usnesení (§ 46 odst. 2 s. ř. s.) u místně příslušného okresního (obvodního) soudu projednávajícího a rozhodujícího věci v občanském soudním řízení [§§ 249 odst. 1 a 250 odst. 1 písm. a) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád], a to tak, aby v této lhůtě žaloba došla příslušnému soudu (§ 82 odst. 3 občanského soudního řádu).

II.

Proti **výroku I.** tohoto usnesení není podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. kasační stížnost přípustná.

Proti **výrokům II., III. a IV.** tohoto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 13. ledna 2022

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu