

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl soudkyně Mgr. Lenkou Oulíkovou ve věci

žalobce: J. T.,
s trvalým pobytem X,

proti

žalovanému: Úřad práce České republiky, Krajská pobočka v Příbrami,
se sídlem náměstí T. G. Masaryka 145, Příbram,

o žalobě proti usnesení žalovaného ze dne 25. 7. 2022, č. j. 28580/2022/NYM,

takto:

I. Žaloba se odmítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) doručenou emailem dne 31. 7. 2022 a doplněnou písemným podáním v listinné podobě shodného obsahu podaným k poštovní přepravě dne 1. 8. 2022, doplněnou podáními ze dne 3. 8. 2022 a ze dne 7. 8. 2022, domáhá zrušení shora označeného usnesení žalovaného (dále jen „napadené usnesení“). Napadeným usnesením žalovaný podle § 131 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), rozhodl o postoupení příspěvku na živobytí žalobce Úřadu práce České republiky, Krajské pobočce v Pardubicích, a to ke dni 1. 8. 2022. Uvedl, že k tomuto datu zastavuje jeho výplatu a nadále o příspěvku na živobytí žalobce rozhoduje a současně jej vyplácí Úřad práce České republiky, Krajská pobočka v Pardubicích. V poučení o odvolání uvedl, že proti napadenému usnesení lze podat odvolání ve lhůtě, které nemá odkladný účinek.
2. Žalobce považuje napadené usnesení za soudně přezkoumatelné rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť má za to, že jím žalovaný rozhodl o vyloučení odkladného účinku odvolání proti rozhodnutí podle § 85 odst. 4 správního řádu. Současně namítá, že napadené usnesení je z důvodu absence odůvodnění vyloučení odkladného účinku odvolání nezákonné a nicotné. Dále namítá, že nebyly dány důvody pro postoupení věci jinému správnímu orgánu.
3. Soud se musel v první řadě zabývat tím, zda jsou splněny podmínky řízení a zda lze žalobu věcně projednat.
4. Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřipustný.
5. Podle § 68 písm. a) s. ř. s. je žaloba nepřipustná také tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.

6. Podle § 68 písm. e) s. ř. s. žaloba je nepřipustná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.
7. Podle § 70 písm. c) s. ř. s. ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem.
8. Podle § 131 odst. 5 správního řádu příslušný správní orgán může věc usnesením postoupit z důvodu vhodnosti i v jiných případech. Postupující správní orgán je povinen vyžádat si předchozí souhlas správního orgánu, jemuž má být věc postoupena. Předchozího souhlasu není třeba v případech, kdy má účastník uvedený v § 27 odst. 1 v územním obvodu správního orgánu, jemuž má být věc postoupena, místo trvalého pobytu nebo sídlo, popřípadě se v tomto územním obvodu zdržuje. V řízení o žádosti se tohoto ustanovení použije jen na požádání nebo se souhlasem žadatele.
9. Žaloba ve správním soudnictví je přípustná pouze po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zákon [§ 5 a § 68 písm. a) s. ř. s.]. Podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu je provedením zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivních veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004-65, č. 672/2005 Sb. NSS). Vyčerpáním řádných opravných prostředků dle § 68 písm. a) s. ř. s. se rozumí stav, kdy příslušný správní orgán o opravném prostředku rozhodl (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2004, č. j. 3 Ads 58/2003-32, či ze dne 31. 5. 2012, č. j. 4 Ads 68/2012-19). Není na úvaze žalobce, zda nejprve vyčerpá dostupné řádné opravné prostředky, nebo zda podá žalobu přímo proti rozhodnutí, proti kterému lze brojit řádným opravným prostředkem. Soudní ochrana nastupuje teprve poté, kdy jsou vyčerpány možnosti nápravy nezákonného nebo vadného rozhodnutí prostředky správního řízení. Nevyčerpání řádných opravných prostředků je za podmínek stanovených v § 68 písm. a) s. ř. s. důvodem nepřipustnosti žaloby a takovou žalobu proti rozhodnutí správního orgánu soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 4 As 27/2003-77, č. 64/2004 Sb. NSS).
10. Podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se každý může domáhat *stanoveným postupem* svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Právo na spravedlivý proces tedy není absolutní, ale může podléhat řadě podmínek [srov. Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol., Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer (ČR), 2012]. Jednou z podmínek přípustnosti správní žaloby je vyčerpání opravných prostředků v rámci soustavy správních orgánů. Ústavní konformitu této podmínky, která je výrazem subsidiarity soudního přezkumu vůči kontrolním mechanismům v systému správních orgánů, opakovaně potvrdil Ústavní soud (viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1861/07, či ze dne 23. 9. 2014, sp. zn. IV. ÚS 2490/14).
11. Výše uvedené platí i pro případ, kdy je odkladný účinek odvolání vyloučen, ať již ze zákona či rozhodnutím správního orgánu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2016, č. j. 9 As 4/2016-33, 25. 2. 2016, či ze dne 3. 6. 2022, č. j. 5 Afs 404/2021-

33). Jak vysvětlil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 2. 2016, č. j. 9 As 4/2016-33, okolnost, že odvolání nemá odkladný účinek, je z hlediska přípustnosti žaloby nerozhodná. Přípustnost žaloby je dle § 68 písm. a) s. ř. s. podmíněna vyčerpáním řádných opravných prostředků. Z tohoto pohledu je nepodstatné, že rozhodnutí, které lze napadnout odvoláním, je předběžně vykonatelné. Pojem řádný opravný prostředek je v souladu s právní teorií nutno vnímat jako opravný prostředek, který směřuje proti nepravomocnému rozhodnutí (viz též Kühn, Z., Kocourek, T.: Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 68, bod 6). Podle § 73 odst. 1 správního řádu nestanoví-li tento zákon jinak, je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání. S ohledem na druhou podmínku tedy nemůže právní moc nastat u rozhodnutí, která jsou pouze předběžně vykonatelná. Obdobně to platí též v případě usnesení. Podle § 76 odst. 3 věty první a druhé správního řádu se usnesení oznamuje podle § 72, nestanoví-li zákon, že se pouze poznamená do spisu. Usnesení, které se oznamuje podle § 72, nabývá právní moci, bylo-li oznámeno a nelze-li proti němu podat odvolání. Lze tak uzavřít, že mezi řádné opravné prostředky dle § 68 písm. a) správního řádu, které musí žalobce před podáním žaloby marně vyčerpat, patří odvolání podle správního řádu.

12. Jak konstatoval v rozsudku č. j. 9 As 4/2016-33 Nejvyšší správní soud, „až do vyřízení včasného a přípustného odvolání se odkládá právní moc napadeného rozhodnutí. Jak vyplývá z podstaty odvolání jako řádného opravného prostředku, není a ani nemůže být vyloučeno pravidlo o odložení právní moci (viz Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck. 2003. s. 347). Obzvláště ve vztahu k procesním aspektům právní moci je tato skutečnost zřejmá již z toho, že až rozhodnutím o včasném a přípustném odvolání je věc před správními orgány skončena. Z tohoto důvodu ani vyloučení odkladného účinku odvolání ze zákona, jak tomu bylo v nynější věci, nemůže nijak ovlivnit to, že do skončení řízení nenabývá prvostupňové správní rozhodnutí právní moci. Z důvodů právě uvedených pak ani § 85 odst. 1, větu druhou, správního řádu (dle něhož: [v] důsledku odkladného účinku odvolání nenastává právní moc, vykonatelnost ani jiné právní účinky rozhodnutí) nelze interpretovat tak, že by vyloučením odkladného účinku nastala právní moc odvoláním napadeného rozhodnutí dříve, než bude o včasném a přípustném odvolání rozhodnuto. Ostatně v daném ohledu komentářová literatura uvádí ve vztahu k citovanému zákonnému ustanovení: Vyloučení odkladného účinku se ale prakticky týká jen vyloučení odkladu jeho vykonatelnosti, popř. jiných právních účinků, vyloučit odklad nabytí právní moci rozhodnutí nelze ani při vyloučení odkladného účinku, a je-li podáno včasné a přípustné odvolání, nastane právní moc až s ukončením odvolacího řízení. K tomu viz Vedral, J. Správní řád. Komentář. 2. aktualizované a rozšířené vyd. Praha : BOVA POLYGON. 2012. s. 739.“
13. V projednávané věci žalobce brojí proti usnesení žalovaného, kterým byla věc týkající se příspěvku na živobytí žalobce postoupena s odkazem na § 131 odst. 5 správního řádu z důvodu vhodnosti. Proti napadenému usnesení je (na rozdíl od usnesení o postoupení věci podle § 12 správního řádu) dle § 76 odst. 3 věty první a druhé a § 76 odst. 5 věty první správního řádu odvolání přípustné. Odvolání je přípustné i proti rozhodnutí o zastavení výplaty dávky (§ 81 odst. 1 správního řádu). O právu podat odvolání byl žalobce řádně poučen. Jak bylo výše uvedeno, nelze žalobou brojit přímo proti prvostupňovému rozhodnutí správního orgánu, aniž žalobce předtím vyčerpal řádný opravný prostředek, jehož využití zákon připouští [srov. § 68 písm. a) s. ř. s.].

14. Nelze se ztotožnit ani s názorem žalobce, že napadené usnesení je soudně přezkoumatelné z důvodu, že žalovaný výrokem, který měl dle tvrzení žalobce zakomponovat do poučení o opravném prostředku, vyloučil odkladný účinek odvolání. Je pravdou, že výrok rozhodnutí ve věci, kterým správní orgán dle § 85 odst. 2 správního řádu vyloučí odkladný účinek odvolání, a proti němuž není odvolání přípustné (§ 85 odst. 4 věta druhá část věty za středníkem správního řádu), je přezkoumatelný ve správním soudnictví (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2010, č. j. 7 As 26/2009-58, č. 2191/2011 Sb. NSS). Výše uvedené však nedopadá na napadené usnesení, neboť žalovaný nerozhodl žádným jeho výrokem o vyloučení odkladného účinku odvolání.
15. Soud připomíná, že správní řád rozlišuje *rozhodnutí* a *usnesení*. Zatímco ve věci samé převážně správní orgán rozhoduje *rozhodnutím*, k rozhodování o procesních otázkách slouží forma *usnesení*, a to za předpokladu, že to zákon výslovně stanoví. Včas podané a přípustné odvolání proti *rozhodnutí* má odkladný účinek vždy, nestanoví-li zákon jinak (§ 85 odst. 1 správního řádu). Pokud dospěje správní orgán k závěru, že je splněna některá z podmínek § 85 odst. 2 správního řádu, může výjimečně odkladný účinek odvolání ve výroku *rozhodnutí* vyloučit. Pokud správní orgán rozhoduje formou *usnesení*, je situace odlišná. Odvolání proti *usnesení* totiž podle § 76 odst. 5 věty druhé správního řádu nemá odkladný účinek bez dalšího. V takovém případě správní orgán nerozhoduje o vyloučení odkladného účinku odvolání.
16. Žalovaný rozhodl o postoupení věci podle § 131 odst. 5 správního řádu. Pro tento případ správní řád stanoví, že se rozhoduje usnesením. Odkladný účinek odvolání je v takovém případě vyloučen ze zákona (§ 76 odst. 5 věta druhá správního řádu). Lze dodat, že ze zákona nemají odkladný účinek ani odvolání proti rozhodnutím vydaným podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi (§ 77 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi).
17. Žalovaný nepostupoval podle § 85 odst. 2 a 4 správního řádu a nevyločil odkladný účinek svým výrokem. Pouze v poučení o opravném prostředku žalobce upozornil, že případné odvolání nemá ze zákona odkladný účinek. Žaloba proti napadenému usnesení tedy není ani z tohoto důvodu přípustná.
18. Jak bylo výše uvedeno, vyloučení odkladného účinku odvolání zákonem neznamená, že není třeba před podáním žaloby marne vyčerpat řádný opravný prostředek v podobě odvolání, který zákon připouští.
19. Z obsahu žaloby je zřejmé, že žalobce vědomě napadá prvostupňové rozhodnutí. Nejde tedy o specifický případ, kdy by žaloba byla podána po doručení rozhodnutí o opravném prostředku a žalobce toliko nesprávně označil jako žalobou napadené rozhodnutí usnesení vydané v prvním stupni.
20. Soud s ohledem na výše uvedenou žalobu proti napadenému usnesení odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s., neboť žalobce nevyčerpal řádný opravný prostředek.
21. Soud dále konstatuje, že usnesení o postoupení věci je rozhodnutím, kterým se upravuje vedení řízení před správním orgánem, a je proto vyloučeno ze soudního přezkoumání podle § 70 písm. c) s. ř. s. Žaloba proti takovému usnesení je nepřípustná dle § 68 písm. e) s. ř. s. (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2016, č. j. 3 As 63/2015-27, či ze dne 31. 1. 2018, č. j. 6 As 184/2017-32). I pokud by tedy bylo napadeným usnesením rozhodnuto pouze o postoupení věci z důvodu místní

nepříslušnosti ve smyslu § 12 správního řádu (a odvolání nebylo přípustné), byl by dán důvod pro odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nepřípustné dle § 68 písm. e) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. c) s. ř. s. Současně lze dodat, že byt Nejvyšší správní soud výše uvedený závěr vyslovil ve vztahu k usnesení o postoupení věci dle § 12 správního řádu, lze jej přiměřeně vztáhnout i na usnesení o postoupení věci z důvodu vhodnosti dle § 131 odst. 5 správního řádu.

22. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 3 věty první s. ř. s., podle které nemá v případě odmítnutí žaloby právo na náhradu nákladů řízení žádný z účastníků.
23. Vzhledem k důvodu odmítnutí žaloby soud nerozhodoval o žádosti o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce.
24. Soud upozorňuje, že tímto usnesením není rozhodováno o žalobě, kterou se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem, jež byla doručena soudu spolu s doplněním žaloby proti napadenému usnesení emailem neopatřeným uznávaným elektronickým podpisem dne 7. 8. 2022 a je vedena pod sp. zn. 54 A 57/2022.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. 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). Připadne-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.

Praha 17. srpna 2022

Mgr. Lenka Oulíková, v. r.
soudkyně