



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Jitky Zavřelové a Faisala Husseiniho v právní věci žalobce: **S. C.**, zastoupený JUDr. Anitou Pešulovou, advokátkou se sídlem Nuselská 499/132, Praha 4, proti žalovanému: **Úřad práce – pobočka pro hlavní město Prahu**, se sídlem Domažlická 1161/5, Praha 3, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 8. 2022, čj. 11 A 139/2021-56,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **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 žalobce JUDr. Anitě Pešulové, advokátce se sídlem Nuselská 499/132, Praha 4, **s e p ř i z n á v á** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši **1 573 Kč**, která jí 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 a předcházející soudní řízení

[1] Žalobce požádal o různé dávky v systému pomoci v hmotné nouzi. Konkrétně požádal o mimořádnou okamžitou pomoc, doplatek na bydlení a příspěvek na živobytí. Rovněž žádal, aby příspěvek na živobytí byl zvýšen, jelikož jeho zdravotní stav vyžaduje dietní stravování. Žalovaný veškeré žádosti žalobce zamítl. Žalobce se proti všem rozhodnutím odvolal. Jedno z odvolání – ohledně mimořádně okamžité pomoci –

Ministerstvo práce a sociálních věcí rovnou zamítlo a rozhodnutí potvrdilo. Dalším dvěma odvoláním – ohledně doplatku na bydlení a příspěvku na živobytí – ministerstvo vyhovělo a vrátilo tyto věci k dalšímu projednání. Žalovaný následně žádosti opět zamítl. Odvolání proti těmto rozhodnutím ministerstvo zamítlo a rozhodnutí potvrdilo.

[2] Žalobce si na postup zaměstnanců žalovaného při vyřizování shora popsaných žádostí opakovaně stěžoval. Stížnosti se týkaly nesprávného postupu při posuzování žádostí, průtahů a dalších pochybení. Se způsobem, jakým žalovaný tyto stížnosti vyřizoval, nebyl žalobce spokojen.

[3] V návaznosti na výše uvedené podal žalobce k Městskému soudu v Praze žalobu, v níž namítal různá pochybení žalovaného a domáhal se ochrany proti jeho tvrzené nečinnosti. Městský soud žalobci ustanovil zástupkyni a opakovaně ho vyzval k odstranění vad žaloby. Především nebylo ze samotné žaloby dostatečně zřejmé, v čem má nečinnost žalovaného spočívat. Nakonec z reakcí žalobce městský soud dovodil, že vytýkaná nečinnost se týká tří konkrétních stížností (z 1. 9. 2020, 10. 11. 2020 a 14. 11. 2021).

[4] Městský soud poté žalobní tvrzení předběžně posoudil a žalobce poučil, že proti nevyřízení stížnosti se nelze bránit žalobou proti nečinnosti – vyřízení stížnosti není rozhodnutím – ale přicházela by v úvahu žaloba na ochranu před nezákonným zásahem. Žalobce tedy svou žalobu upravil tak, že se domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v postupu při vyřizování shora uvedených stížností.

[5] Takto změněnou žalobu městský soud (v záhlaví uvedeným usnesením) odmítl. Zopakoval, že proti nevyřízení stížnosti se nelze bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti, jelikož vyřízení stížnosti dle § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, není rozhodnutím ani osvědčením. Co se týče žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, tak ta může být důvodná, pokud je splněno pět podmínek plynoucích z § 82 s. ř. s. Nejprve se městský soud zabýval tím, zda tvrzená nečinnost (nevyřízení stížnosti dle správního řádu) může být nezákonným zásahem. Dospěl přitom k závěru, že nikoliv. Judikatura totiž uvádí, že stížnost je pouhým podnětem pro správní orgán a osoba podávající stížnost nemá právní nárok, aby na základě stížnosti byly provedeny určité úkony, přičemž vyřízení stížnosti neznámá odstranění tvrzeného závadného stavu (rozsudek NSS ze 17. 12. 2010, čj. 4 Aps 2/2010-44, č. 233/2011 Sb. NSS). Případné vyřízení stížností by tedy neodstranilo závadný stav, na nějž si žalobce stěžuje. Nevyřízení stížnosti proto nemohlo žalobce zkrátit na jeho právech. Nemohlo se tak jednat o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Pro tento závěr městský soud odkázal na rozsudky NSS ze dne 7. 12. 2016, čj. 1 As 235/2016-52, bod 12, ze dne 2. 2. 2017, čj. 7 As 258/2016-26, bod 12, a ze dne 14. 7. 2017, čj. 5 As 89/2017-13, bod 14. Na základě těchto úvah městský soud uvedl, že proti nevyřízení stížnosti se nelze bránit ani zásahovou žalobou, ani jakýmkoliv jiným z žalobních typů. Závěrem městský soud poznamenal, že si je vědom, že žalobce poučil, že v dané věci nelze použít žalobu na ochranu proti nečinnosti a za možnou procesní obranu označil právě zásahovou žalobu. Nicméně jednalo se pouze o předběžný právní názor, který nemůže jakkoliv ovlivnit konstantní judikaturu.

pokračování

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (stěžovatel) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Úvodem zástupkyně stěžovatele uvádí, že svému klientovi rozhodnutí městského soudu vysvětlila, ale klient na podání kasační stížnosti výslovně trval. Dále kasační stížnost opakuje tvrzená pochybení zaměstnanců žalovaného uváděná již v řízení před městským soudem.

[8] K podstatě věci stěžovatel uvádí, že mu postupem správního soudu byl znemožněn přístup k soudu. Podle stěžovatele i samotné (ne)vyřízení stížnosti je úkonem veřejné moci. K závěru městského soudu o chybějícím zásahu stěžovatel uvádí, že je třeba celou věc posoudit komplexně. Pokud by stěžovatelova stížnost byla vyřízena řádně, s řádným poučením o možnosti podat správní žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, měl by možnost soudního přezkumu merita dané věci. K tomuto stěžovatel odkazuje na čl. 36 odst. 1 a 4 a čl. 4 odst. 4 Listiny a uvádí, že soudní ochrana musí být reálně dosažitelná. Z tohoto plyne, že by míra ochrany měla být adekvátní k pozici, kterou dotčená osoba v příslušném právním vztahu má (tento závěr stěžovatel podporuje odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 2/19). Z těchto obecných úvah stěžovatel dovozuje, že městský soud žalobu odmítl nezákonně. Rovněž stěžovatel upozorňuje, že byl městským soudem poučen o možné překvalifikaci žaloby na jiný žalobní typ. Tímto poučením se stěžovatel řídil, a přesto byla jeho žaloba odmítnuta. Takové odmítnutí stěžovatel považuje za překvapivé. Své úvahy stěžovatel doplňuje argumentací (s odkazy na judikaturu), podle níž nepřehlednost žalobních typů nemůže být v neprospěch jednotlivců.

[9] Další kasační námitka stěžovatele spočívá v tom, že městský soud nezaslal žalobu žalovanému k vyjádření. Žalovaný se tedy podle stěžovatele k věci nemohl vyjádřit. Poslední kasační námitka brojí proti průtahům v řízení před městským soudem.

[10] Žalovaný ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s usnesením městského soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů; neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud úvodem shrnuje, že podstata celé věci se odvíjí od toho, že se stěžovatel soudně nebránil proti samotným rozhodnutím o nepřiznání dávky. Má-li být žaloba mířící proti nevyřízení navazujících stížností, resp. postupu při jejich vyřízení snahou domoci se změny těchto rozhodnutí jinou procesní cestou, nemůže tato snaha uspět. Stížnost – případně žaloba tvrdící, že stížnost nebyla (řádně) vyřízena – nemůže vést ke zrušení dříve vydaných rozhodnutí, které stěžovatel soudně nenapadl.

[14] Jde-li o samotný závěr městského soudu o odmítnutí žaloby, zde napadené usnesení především vychází z existující judikatury (viz např. městským soudem odkazovaný rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2017, čj. 7 As 258/2016-26, bod 12). Podle té nevyřízení stížnosti dle § 175 správního řádu nemůže být zásahem, proti němuž by se bylo možné bránit zásahovou žalobou. Nemůže pak představovat ani nečinnost, ochrany před níž se stěžovatel domáhal původně (viz např. rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2016, čj. 9 As 235/2015-26, bod 17). Kasační soud v nyní projednávané věci neshledal důvod se od citované judikatury jakkoliv odchylovat. K tomu lze nad rámec výše uvedeného dodat, že pokud jde o samotnou otázku nevyřízení výše označených stížností, tak ze soudního a správního spisu plyne, že ty vyřízeny byly (v tom smyslu, že na ně žalovaný reagoval), na což ostatně žalovaný upozornil již ve vyjádření k doplněné žalobě. Na stížnost z 1. 9. 2020 žalovaný reagoval vyrozuměním o vyřízení stížnosti ze dne 2. 11. 2020. Další stížnost stěžovatel datoval k 10. 11. 2020, přičemž žalovaný na ni reagoval vyrozuměním o vyřízení stížnosti ze dne 9. 12. 2021 (zde sice hovoří o stížnosti z 10. 11. 2021, nicméně z obsahu stížnosti a reakce žalovaného plyne, že jde o jednu a tutéž stížnost). Na stížnost z 14. 11. 2021 pak žalovaný reagoval vyrozuměním o vyřízení opakované stížnosti bez uvedení nových skutečností ze dne 26. 1. 2022. Nejvyšší správní soud si je vědom (vzhledem ke změněmu žalobnímu návrhu), že se stěžovatel domáhal určení, že postup žalovaného při vyřizování stížností byl nezákonný (tedy napadal celý postup žalovaného při vyřizování stížností, tedy nikoliv pouze to, že tyto stížnosti nebyly vyřízeny). S ohledem na citovanou judikaturu však postup při vyřizování stížnosti nemůže být nezákonným zásahem

[15] Stěžovatel v kasační stížnosti shora uvedená východiska rozporuje tvrzením, že pokud by byly jeho stížnosti vyřízeny řádně, byl by upozorněn na možnost bránit se proti samotným rozhodnutím o nepřiznání dávky. Stěžovatel tedy stížnost pojímá jako určitý prostředek k dosažení právní pomoci. Tato argumentace se však míjí se smyslem stížnosti. Stížnost neslouží k tomu, aby se podatelé dostaly informace o tom, jak může ve své věci postupovat. K tomu slouží například bezplatná právní pomoc poskytovaná Českou advokátní komorou (viz § 18a a 18c zákona č. 85/1996 Sb. o advokacii). Stížnost naopak slouží spíše k tomu, aby se určité informace dostaly správnímu orgánu [stížnost je tak pojímána jako podnět pro správní orgán k provedení dozorčích prostředků (viz například rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2010, čj. 4 Aps 2/2010-44, 2339/2011 Sb. NSS)]. Její vyřízení proto nespočívá v tom, že správní orgán podatelé poskytne informace o tom, jak má ve své věci postupovat, ale v tom, že – bude-li shledána důvodnou – správní orgán učiní opatření k nápravě (§ 175 odst. 6 správního řádu). Informace, která se tedy podatelé dostane, je informace o výsledku šetření a přijatých opatřeních, nikoliv informace o dostupných právních prostředcích. Proto nelze se stěžovatelem souhlasit v tom, že řádné vyřízení stížností znamená, že stěžovatel bude upozorněn na možnost bránit se proti samotným rozhodnutím o nepřiznání dávky. Na výše uvedených závěrech nemohou nic změnit ani stěžovatelem toliko obecně odkazovaná ústavní východiska (včetně judikatury Ústavního soudu).

[16] Dále stěžovatel argumentuje tím, že by soudní ochrana měla být reálně dosažitelná a přiměřená pozici dané osoby. S tím lze sice v obecné rovině souhlasit, ale v případě stěžovatele taková soudní ochrana dostupná byla. Stěžovatel se mohl bránit žalobou proti odvolacím rozhodnutím o nepřiznání dávky. Taková žaloba by potenciálně (pokud by argumenty stěžovatele ohledně nesprávného posouzení jeho žádostí byly shledány za

pokračování

důvodné) mohla vést ke zrušení zamítavých rozhodnutí, a tedy i k ochraně veřejných subjektivních práv stěžovatele. Naopak podání stížnosti a žaloba proti tvrzenému nesprávnému postupu při vyřizování této stížnosti (ze shora předestřených důvodů) k ochraně práv stěžovatele vést nemůže.

[17] Nepřiléhává je proto i stěžovatelova argumentace o tom, že nepřehlednost žalobních typů nemůže jít k tíži jednotlivce. Ve zde řešeném případě totiž nejde o to, že by žaloba byla odmítnuta kvůli tomu, že se stěžovatel měl proti tvrzenému nesprávnému postupu při vyřizování svých stížností bránit jiným žalobním typem. Jde o to, že proti napadanému jednání – nesprávnému postupu při vyřizování stěžovatelových stížností – nebylo možno se bránit žádným žalobním typem.

[18] Na věci nemohou nic změnit ani argumenty stěžovatele, že pro něj bylo odmítnutí žaloby – vzhledem k tomu, že byl městským soudem poučen o možnosti bránit se zásahovou žalobou – překvapivé. Vzhledem k tomu, že v tomto případě tvrzená nečinnost (nesprávný postup při vyřizování stížností) nespočívala v nevydání rozhodnutí, skutečně jako jediný prostředek ochrany přicházela v úvahu žaloba zásahová. Nečinnost, spočívající v něčem jiném než ve vydání rozhodnutí, totiž může za určitých podmínek představovat nezákonný zásah. V tomto ohledu viz například městským soudem odkazované usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS či z novějších rozhodnutí rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, ve věci *ŽAVES*, č. 4178/2021 Sb. NSS. Po předběžném posouzení tedy městský soud dospěl k závěru, že jako možný prostředek ochrany v tomto případě přicházela v úvahu žaloba zásahová a v tomto smyslu žalobce usnesením ze dne 23. 5. 2022, čj. 11 A 139/2021-41, poučil. Žalobce tak dostal příležitost svou žalobu upravit a případně argumentovat, proč by v tomto případě zásahová žaloba přípustná být měla. Toto předběžné posouzení však soud nemohlo vázat, neboť jej činil v době, kdy ještě nebylo zcela zřejmé, proti čemu se vlastně žalobce brání (vady žaloby byly odstraněny až následně). To, že následně – po vyjasnění předmětu řízení – soud dospěl k jinému názoru (tedy k závěru, že ani zásahová žaloba v projednávané věci přípustná není), tak nepředstavovalo procesní pochybení městského soudu, pro které by bylo na místě napadené usnesení rušit. S ohledem na shora uvedené (především odkazovanou judikaturu) je navíc zřejmé, že možnost stěžovatele domáhat se soudní ochrany před napadenými postupy žalovaného městský soud uvedenou výzvou nijak neomezil.

[19] Neobstojí ani stěžovatelovy námitky týkající se tvrzených procesních pochybení městského soudu. Stěžovatel argumentuje, (i) že městský soud pochybil, pokud žalobu neposlal žalovanému k vyjádření a (ii) že v řízení před městským soudem docházelo k průtahům. Co se týče zaslání žaloby žalovanému, tak k tomu městský soud přistoupit nemusel. Pokud je totiž podaná žaloba nepřipustná, není soud povinen vyčkat na vyjádření stran před tím, než žalobu odmítne (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2008, čj. 5 Ans 6/2008-48). V každém případě nezaslání žaloby žalovanému k vyjádření nemohlo jakkoliv poškodit stěžovatele (jakožto žalobce – druhou stranu řízení). V projednávané věci navíc dle předloženého soudního spisu městský soud žalobu žalovanému k vyjádření zaslal a žalovaný se podáním z 10. 3. 2022 k žalobě vyjádřil (a podáním z 20. 6. 2022 se dokonce vyjádřil i ke změně žaloby). Námitka stěžovatele je tedy zcela nedůvodná. Rovněž neobstojí námitka týkající se délky řízení a průtahů v řízení před městským soudem. Byť i

v případě kasační stížnosti podané z důvodu v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (tvrzená nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení) lze namítat vady řízení před soudem, musí se jednat o vady, které mohly mít za následek odmítnutí žaloby (viz rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2016, čj. 6 As 2/2015-128). Průtahy v řízení takovou vadou být nemohou [průtahy v řízení nejsou ani přípustným důvodem pro podání kasační stížnosti (rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2007, čj. 9 Ans 5/2007-102)].

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Kasační stížnost není s ohledem na výše uvedené důvodná, a Nejvyšší správní soud ji proto dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[21] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

[22] Městský soud stěžovateli k jeho žádosti ustanovil usnesením ze dne 26. 10. 2021, čj. 11 A 139-2021-16, zástupkyni JUDr. Anitu Pešulovou, advokátku. Náklady v podobě odměny ustanovené zástupkyně a náhrady hotových výdajů platí stát. Zástupce, ustanovený v řízení před krajským (městským) soudem, zastupuje stěžovatele i v řízení o kasační stížnosti (§ 35 odst. 10 s. ř. s.). Odměna zástupkyně stěžovatele byla stanovena za jeden úkon právní služby spočívající v podání (včetně 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). Zástupkyni stěžovatele tak náleží odměna ve výši 1 000 Kč, a to dle § 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 2 advokátního tarifu. Nejvyšší správní soud odměnu neurčil dle § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, jelikož se jednalo o věc v oblasti sociálního zabezpečení (k tomu viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 25. 5. 2022, čj. Nad 202/2020-59, a ze dne 10. 11. 2020, čj. 6 Ads 209/2019-62). Vedle toho má zástupkyně stěžovatele též právo na náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupkyně stěžovatele je plátkyní DPH a zmíněné částky se proto zvyšují o 21 % dle § 57 odst. 2 s. ř. s. Celkově tedy ustanovené zástupkyni přísluší odměna za zastupování stěžovatele v řízení o kasační stížnosti ve výši 1 573 Kč. Tuto částku jí Nejvyšší správní soud vyplatí do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 6. února 2023

Milan Podhrázký
předseda senátu