



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Veroniky Juříčkové, soudkyně zpravodajky Jiřiny Chmelové a soudce Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **Mgr. A. S.**, zastoupená Mgr. Jakubem Horkým, advokátem, sídlem Vodičkova 695/24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 6. 2023, č. j. MPSV-2023/121317-911, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 5. 2024, č. j. 19 Ad 19/2023-37,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 5. 2024, č. j. 19 Ad 19/2023-37, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 7. 6. 2023, č. j. MPSV-2023/121317-911, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 3 900 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Jakuba Horkého, advokáta.
- IV. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Dne 7. 6. 2023 vydal žalovaný v návěti označené rozhodnutí, kterým částečně změnil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hl. m. Prahu ze dne 23. 1. 2019, č. j. 141304/19/AB, sp. zn. 120279-18-AB. Tímto rozhodnutím nebyla

žalobkyni, jako zletilému nezaopatřenému dítěti (studentce vysoké školy), přiznána dávka státní sociální podpory přídavek na dítě (dále jen „přídavek na dítě“) na základě žádosti ze dne 17. 7. 2018, a to podle § 61 odst. 2 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní sociální podpoře“). Žalovaný změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že text „§ 61 odst. 2“ nahradil textem „§ 17 ve spojení s § 54 odst. 2“ a ve zbytku rozhodnutí potvrdil. Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem označeným v záhlaví zamítl.

[2] Městský soud nejprve shrnul, že žalobkyně požádala o přiznání přídavku na dítě žádostí ze dne 17. 10. 2018, s požadovaným datem nároku ode dne 17. 7. 2018. Řízení o žádosti vedl správní orgán prvního stupně pod sp. zn. 120279-18-AB a rozhodl o nepřiznání přídavku na dítě, protože žalobkyně přes opakované výzvy nepředložila řádný doklad o výši příjmů za rozhodné období (2. čtvrtletí 2018). Žalovaný před rozhodnutím v nynější věci posuzoval odvolání žalobkyně již dvakrát (prvním i druhým rozhodnutím žalovaný rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a řízení zastavil). Jeho rozhodnutí bylo pokaždé městským soudem zrušeno. Nejprve proto, že skutkový stav, který vzal žalovaný za prokázaný, neměl oporu ve správním spise. Podruhé pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, neboť se žalovaný nezabýval zúžením předmětu žádosti. Po vydání prvního zrušujícího rozsudku městského soudu totiž žalobkyně doručila žalovanému sdělení o zúžení předmětu své původní žádosti pouze na posouzení měsíců července 2020 a ledna 2021. Nynější věc se týká v pořadí třetího rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[3] Městský soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je vnitřně rozporné (nepřezkoumatelné), současně ale i věcně správné. Žalobkyně by v nynějším řízení nemohla dosáhnout výplaty přídavku na dítě za období měsíců července 2020 a ledna 2021. Městský soud proto i přes vadu nepřezkoumatelnosti podrobil napadené rozhodnutí žalovaného věcnému přezkumu a žalobu zamítl. Městský soud popsal, že žalovaný na jedné straně popírá, že by se původní žádost o přídavek na dítě ze dne 17. 7. 2018 vůbec týkala měsíců července 2020 a ledna 2021. Naopak uvádí, že za tyto měsíce o přiznání přídavku na dítě vůbec nebylo požádáno, respektive bylo požádáno až oznámením o zúžení předmětu řízení ze dne 6. 6. 2021. Na druhou stranu se však tímto obdobím v řízení o původní žádosti ze dne 17. 7. 2018 zabývá a důvodnost uplatněného nároku posuzuje. Podle městského soudu měl žalovaný nejprve posoudit rozsah svého rozhodování, tedy zda je v rámci odvolacího řízení proti prvostupňovému rozhodnutí o žádosti o přídavek na dítě požadovaný ode dne 17. 7. 2018 oprávněn posuzovat nároky za měsíce červenec 2020 a leden 2021.

[4] Městský soud dále konstatoval, že v žádosti, na jejímž základě bylo zahájeno nynější řízení, žalobkyně požadovala výplatu přídavku na dítě od měsíce července roku 2018. Za tento měsíc jí už byla dávka vyplacena v jiném řízení. Podle městského soudu již z tohoto důvodu o opakovaném přiznání stejné dávky (za měsíc červenec 2018) rozhodovat nelze. Předmětem řízení před správním orgánem prvního stupně nebyly nároky žalobkyně na výplatu přídavku na dítě v rozsahu požadovaného zúžení řízení o žádosti za měsíce červenec 2020 a leden 2021. Žalovaný byl povinen v souladu s § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, přezkoumat soulad rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy, tedy zda lze žalobkyni přiznat dávku za červenec 2018. Pokud za tento měsíc nebylo možné dávku přiznat pro překážku věci

pokračování

rozhodnutí, stalo se žalovaným provedené posouzení nadbytečné. Žalovaný se při přezkumu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nemohl zabývat nárokem žalobkyně za měsíce červenec 2020 a leden 2021, neboť ty nebyly předmětem řízení před správním orgánem prvního stupně. Žalobkyně v tomto řízení nikdy nemůže dosáhnout výplaty přídatku na dítě za měsíce červenec 2020 a leden 2021.

[5] Městský soud doplnil, že žalobkyni nic nebránilo doložit požadované podklady osvědčující vznik nároku na výplatu přídatku na dítě i za měsíce červenec 2020 a leden 2021 v řízeních, jejichž předmětem byly (nárok za měsíc červenec 2020 byl předmětem řízení pod sp. zn. 33553-19-AB a měsíc leden 2021 byl předmětem řízení sp. zn. 140394-20-AB). V nich žalobkyni dávka přestávala být vyplácena ve vztahu k těmto měsícům právě pro nedoložení dostatečných podkladů, prokazujících vznik nároku na výplatu přídatku na dítě na následující čtvrtletí. Žalobkyně nemohla očekávat, že na tyto měsíce dosáhne na základě řízení vedeného pod sp. zn. 120279-18-AB, neboť v tomto řízení jí dávka nikdy nebyla přiznána, a to pro nedoložení rozhodných podkladů za první posuzované období 2. čtvrtletí roku 2018.

[6] Nad rámec rozhodovacích důvodů městský soud žalobkyni sdělil, že i kdyby přisvědčil její argumentaci, že v každém řízení žádá o přídatek na dítě neomezeně do budoucna, a žalovaný měl posoudit i nárok za měsíce červenec 2020 a leden 2021, nárok žalobkyně za tyto měsíce již zanikl podle § 54 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře. Lhůta tří měsíců běžela po dobu od právní moci druhého rozhodnutí o odvolání (od 21. 7. 2021) do podání žaloby (21. 9. 2021) a následně pokračovala od právní moci třetího rozhodnutí o odvolání (tj. napadeného rozhodnutí, od 7. 6. 2023) do podání žaloby (7. 8. 2023). Již tedy uplynula.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[7] Rozsudek městského soudu napadla žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností. V ní namítla vadu řízení spočívající v porušení povinnosti městského soudu zrušit napadené rozhodnutí, pokud shledá jeho nepřezkoumatelnost. Městskému soudu vytkla zásah do svých práv, protože namísto přezkoumatelného rozhodnutí žalovaného, proti kterému by se mohla věcně bránit, soud rozhodovací důvody za žalovaného domyslel. Předložené argumenty jsou pro ni překvapivé, bránit se proti nim může až mimořádným opravným prostředkem. Stěžovatelka dále nesouhlasí s městským soudem v tom, že překážka věci rozhodnuté v případě posuzování nároku za první měsíc, o který žádala, způsobuje stejnou překážku i v případě posuzování dalších měsíců, přestože u nich překážka věci rozhodnuté dána není. Stěžovatelka vzala za měsíce, ve kterých překážka věci rozhodnuté zamezovala jejich posouzení, žádost zpět, a správní orgány ji proto měly vyzvat k doplnění rozhodných skutečností za zbývajících měsíců a o věci rozhodnout.

[8] Závěrem stěžovatelka uvedla, že nesouhlasí ani s názorem soudu, že lhůta tří měsíců pro podání žádosti již měla uplynout, a to v období mezi nabytím právní moci toho kterého zrušeného rozhodnutí a podáním žaloby. Lhůtu je třeba počítat tak, jako by nikdy k vydání takového zrušeného rozhodnutí nedošlo. I pokud by tomu tak nebylo, bylo by třeba za použití analogie dovodit, že lhůta neplyne v takovém období. Neboť jejím účelem je dát

možnost přezkumu správních rozhodnutí. Soud tak opakované pochybení správních orgánů používá jako zbraň proti možnosti stěžovatelky domoci se svých práv.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svých předchozích závěrech. Stěžovatelka zúžila řízení pouze na posuzování nároku na přiznání přídatku na dítě za období kalendářních měsíců červenec 2020 a leden 2021, i když tato období byla předmětem pozdějších řízení o žádostech stěžovatelky, vedených pod sp. zn. 33553-19-AB a sp. zn. 140394-20-AB. V nich nárok zanikl pro nesplnění zákonných povinností stěžovatelky. Navíc, pokud stěžovatelka s předmětem řízení disponovala až dne 6. 6. 2021, činila tak více než tři měsíce po skončení kalendářního měsíce, za který o přídatek na dítě žádala. Proto došlo podle § 54 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře k zániku jejího nároku.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou (ne)přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, k níž Nejvyšší správní soud přihlíží z úřední povinnosti. K otázce nepřezkoumatelnosti soudních a správních rozhodnutí se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již mnohokrát vyjádřil (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. V řízení o kasační stížnosti je relevantní otázkou i (ne)přezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného, neboť přezkoumá-li městský soud nepřezkoumatelné rozhodnutí, sám tím zatíží své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006-91, či ze dne 28. 1. 2009, č. j. 1 As 110/2008-99). Takovou vadu Nejvyšší správní soud shledal i v tomto řízení. Kasační stížnost je tedy důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry městského soudu v tom, že je rozhodnutí žalovaného vnitřně rozporné, a proto nepřezkoumatelné. Žalovaný v něm podrobně shrnuje průběh předcházejícího řízení a vypořádává se s podáním stěžovatelky ze dne 6. 6. 2021, k čemuž jej zavázal městský soud rozsudkem ze dne 11. 5. 2023, č. j. 13 Ad 13/2021-26. K důsledkům zúžení předmětu řízení předně uvedl, že podáním stěžovatelky ze dne 6. 6. 2021 došlo k zúžení předmětu žádosti na období měsíců července 2020 a ledna 2021. Žalovaný rovněž uvedl, že tato období jsou z nynějšího řízení (žádosti) vyňata. Přesto však nadále tato období posuzoval a zabýval se tím, zda nárok na přiznání dávky za tato období zanikl či nikoliv. Oproti původnímu tvrzení, že došlo k zúžení předmětu žádosti, pak konstatoval, že žádosti o zúžení předmětu žádosti o dávku nelze vyhovět, neboť v žádosti ze dne 17. 7. 2018 nemohla být zahrnuta sporná období kvůli omezení stanovenému v § 67 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře, dle kterého *žádost lze podat nejdříve 60 dnů před dnem, od kterého oprávněná osoba o dávku státní sociální podpory žádá*. Na základě sdělení ze dne 6. 6. 2021 nelze podle žalovaného požadovat zúžení předmětu řízení ani pro nesplnění podmínky ustanovení § 54 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře (žádost byla podle žalovaného podána po uplynutí lhůty tří měsíců, tedy pozdě). Lze tedy shrnout, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí není zřejmé, zda žalovaný rozhodl, že jsou sporné měsíce předmětem nynějšího řízení, anebo nikoliv. Rovněž je

pokračování

sporné, zda podle žalovaného sdělením ze dne 6. 6. 2021 došlo či nedošlo k zúžení předmětu řízení. Výrok prvostupňového rozhodnutí po změně žalovaným zní tak, že správní orgán prvního stupně podle § 17 ve spojení s § 54 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře rozhodl nepřiznat dávku státní sociální podpory přídavek na dítě ode dne 17. 7. 2018 (a to, ač dávka za měsíc červenec 2018 již byla přiznána jiným rozhodnutím).

[12] Městský soud nicméně navzdory shledané nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí dospěl k závěru, že i přes závažnost této vady je rozhodnutí žalovaného věcně správné, protože stěžovatelka v tomto řízení nikdy nemůže dosáhnout toho, oč žádá. Proto žalobu zamítl a žalobou napadené rozhodnutí nezrušil.

[13] Nejvyšší správní soud konstatuje, že popsané vady nemohl městský soud napravit v řízení o žalobě. I pokud by souhlasil s dílčími vnitřně rozpornými závěry žalovaného, nemohl stěžovatelku bez dalšího připravit o vedení řádného správního řízení, které bude ukončeno přezkoumatelným rozhodnutím, proti kterému by se mohla věcně bránit žalobou. Věcné posouzení nepřezkoumatelného rozhodnutí neodůvodňuje ani předchozí dvojí zrušení rozhodnutí v téže věci. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 6. 2024, č. j. 9 Azs 46/2024-39: *„Krajský soud se sice potenciální zranitelností zabýval, nicméně tak již měla učinit žalovaná. Takový postup krajského soudu pak nemůže zhojit nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.“* V návaznosti na uvedené pak uzavřel, že *„jelikož krajský soud přezkoumal nepřezkoumatelné rozhodnutí žalované, zatížil i napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti (srov. např. rozsudky NSS ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006-91, ze dne 28. 1. 2009, č. j. 1 As 110/2008-99, nebo nověji ze dne 13. 7. 2022, č. j. 7 As 342/2020-30, bod 8). Nejvyšší správní soud proto zrušil napadený rozsudek i napadené rozhodnutí. Za této situace se kasační soud dalšími kasačními námitkami stěžovatele nezabýval.“* Nejvyšší správní soud tak je v souladu s uvedenou judikaturou nucen zrušit jak napadený rozsudek městského soudu, tak rozhodnutí žalovaného.

[14] Nelze ani obecně konstatovat, že by stěžovatelka nemohla nikdy dosáhnout toho, oč žádá. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že je nyní předčasné zabývat se otázkou, zda lze zúžit předmět řízení až v odvolacím řízení u žádosti o přídavek na dítě od určitého data do budoucna či nikoliv. Případně se zabývat otázkou, zda počátkem běhu lhůty podle § 54 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře je při včasné podání žádosti až okamžik doručení posledního pravomocného rozhodnutí o přiznání dávky, díky kterému dávka účastníkovi náleží. Vzhledem k tomu, že tyto otázky ještě nebyly soudy ve správním soudnictví posouzeny (natož aby existovala ustálená judikatura), nelze již při prvním takovém posouzení až v řízení před soudem tvrdit, že je vyloučeno, aby stěžovatelka dosáhla na přídavek na dítě za období měsíců července 2020 a ledna 2021, a že při nesouhlasu s právními závěry soudu se stěžovatelce otevírá možnost podat kasační stížnost. Stěžovatelku totiž nelze připravit o přezkoumatelné správní rozhodnutí a jeho následný soudní přezkum, přičemž nelze dovozovat, že již možností podat kasační stížnost budou práva stěžovatelky efektivněji ochráněna a naplněna.

[15] V dalším řízení je tak žalovaný podle § 78 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. Žalovaný se v dalším řízení bude zabývat řádným vypořádáním odvolacích námitek stěžovatelky a účinky jejího podání ze dne 6. 6. 2021, kterým mínila zúžit řízení pouze na posuzování

jejího nároku na výplatu přídavku na dítě za měsíce červenec 2020 a leden 2021 tak, že jednoznačně posoudí, zda mohly být posuzované měsíce předmětem nynějšího řízení. Od výsledku tohoto posouzení se bude odvíjet jeho další postup v řízení a výsledné správní rozhodnutí ve věci samé.

[16] Městský soud pochybil, pokud odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí akceptoval a rozhodnutí žalovaného nezrušil pro nepřezkoumatelnost; tato vada naplňuje stížnostní důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud se proto již nezabýval ostatními konkrétními námitkami stěžovatelky. Jejich věcné vypořádání by v tuto chvíli bylo předčasné.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu (výrok I).

[18] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského (městského) soudu a pokud již v řízení před tímto soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského (městského) soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci by městský soud – v souladu s vysloveným závazným právním názorem – neměl jinou možnost než zrušit rozhodnutí žalovaného, Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (výrok II).

[19] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským (městským) soudem. Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodl o jejich náhradě výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s., pro část řízení ve spojení s § 120 s. ř. s.

[20] Žalobkyně (stěžovatelka) měla ve věci plný úspěch, proto má podle § 60 odst. 1 s. ř. s. vůči neúspěšnému žalovanému právo na náhradu nákladů řízení. Tyto náklady jsou tvořeny částkou připadající na zastoupení stěžovatelky advokátem, a to jak v řízení před městským soudem, tak v řízení před Nejvyšším správním soudem. Nejvyšší správní soud při stanovení odměny advokáta aplikoval přechodné ustanovení vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), zavedené novelou č. 258/2024 Sb. Podle něj platí, že za právní služby poskytnuté přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky přísluší advokátovi odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky. Vzhledem k tomu, že všechny úkony právní služby byly poskytnuty před 31. 12. 2024, použije se advokátní tarif ve znění účinném do 31. 12. 2024. Z obsahu soudních spisů vyplývá, že v řízení před městským soudem zástupce učinil dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a sepis podané žaloby) dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu; v řízení před Nejvyšším správním soudem zástupce učinil jeden úkon právní služby, a to podání kasační stížnosti včetně jejího doplnění dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Celkem tedy zástupce stěžovatelky učinil tři úkony právní služby. Za každý z těchto úkonů mu

pokračování

náleží odměna ve výši 1 000 Kč dle § 7 bodu 3 a § 9 odst. 2 advokátního tarifu. Zástupci stěžovatelky náleží rovněž náhrada hotových výdajů v paušální výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu za každý úkon, celkem tedy 900 Kč. Celková náhrada nákladů řízení čítající odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů tedy činí částku ve výši 3 900 Kč. K jejímu uhrazení byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (výrok III).

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

V Brně dne 5. června 2025

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu