



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Foltase, soudce Jana Kratochvíla a soudkyně Jitky Zavřelové ve věci žalobkyně: **M. F.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, na ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 2. 4. 2025, čj. 62 A 13/2025-17,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala k žalovanému podnět k zahájení přezkumného řízení pravomocného rozhodnutí Úřadu práce ve věci změny výše příspěvku na péči pro matku žalobkyně.

[2] Žalovaný se podnětem zabýval a přípisem ze dne 5. 3. 2025 žalobkyni sdělil, že neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení.

[3] Žalobkyně podala proti tomuto postupu žalovaného žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. V žalobě poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2025, čj. 9 Ads 2069/2024-69, kterým NSS vytkl žalovanému pochybení při hodnocení zdravotního stavu matky žalobkyně v řízení o přiznání příspěvku na péči. Argumentovala,

že pokud žalovaný pochybil již při prvotním řízení o přiznání příspěvku na péči, muselo se toto pochybení projevit i v řízení o změně výše přiznaného příspěvku na péči.

[4] Krajský soud s odkazem na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že nezahájení přezkumného řízení nemůže představovat nezákonný zásah. Žalobu proto odmítl pro nesplnění podmínek vedení řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření účastníků

[5] Žalobkyně (stěžovatelka) se proti usnesení krajského soudu bránila kasační stížností. Považovala jej za nezákonné, nepřezkoumatelné a v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Měla za to, že pokud Nejvyšší správní soud shledal nezákonným rozhodnutí o přiznání příspěvku na péči, je nezákonným i rozhodnutí o změně výše příspěvku. Dále rozporovala závěry krajského soudu ohledně přípustnosti žaloby a namítala, že pokud se krajský soud domníval, že zvolila nesprávný žalobní typ, měl ji o tomto řádně poučit a umožnit jí změnu žalobního typu, či případně řádně odůvodnit, proč by v konkrétní věci nebyly splněny podmínky řízení ani podle jiného žalobního typu.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

III.1 Nepřípustné námitky

[7] Stěžovatelka napadla usnesení, kterým krajský soud rozhodl podle § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního o odmítnutí žaloby pro nedostatek podmínky řízení spočívající v přípustitelném tvrzení nezákonného zásahu. Podle ustálené judikatury lze kasační stížnost proti takovému usnesení podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (rozsudky NSS ze dne 30. 1. 2004, čj. 7 Azs 13/2004-54, ze dne 5. 1. 2006, čj. 2 As 45/2005-65) nebo v případě, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu (rozsudek NSS ze dne 6. 12. 2005, čj. 6 As 4/2004-53).

[8] Jelikož kasační stížnost nesměřovala proti meritornímu rozhodnutí krajského (městského) soudu, nemohl se ani Nejvyšší správní soud zabývat věcí samou, nýbrž pouze zkoumat, zda krajský soud postupoval správně, když žalobu odmítl a zda je usnesení, kterým takto učinil, přezkoumatelné (§ 109 odst. 4 soudního řádu správního). Kasační námitky stěžovatelky týkající se nezákonnosti postupu správního orgánu jsou proto nepřípustné.

III.2 Usnesení je přezkoumatelné

[9] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné, pokud z jeho výroku nelze zjistit, jak soud rozhodl, případně je výrok vnitřně rozporný nebo není možné rozeznat výrok a odůvodnění (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, a ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-76). Dále může být rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. V takovém případě není z rozhodnutí zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při

pokračování

naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu považoval žalobní námitky za liché či mylné nebo proč nepovažoval právní argumentaci v žalobě za důvodnou (rozsudky NSS ze dne 29. 6. 2017, čj. 2 As 337/2016-64, ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 29/2007-64, ze dne 25. 5. 2006, čj. 2 Afs 154/2005-245, a ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Subjektivní nesouhlas stěžovatelky se závěry krajského soudu a s jeho argumentací nepřezkoumatelnost rozsudku nezakládá. Povinnost řádným a přezkoumatelným způsobem odůvodnit rozhodnutí soudu přitom neznamená, že na každý argument strany musí být v odůvodnění rozhodnutí podrobně reagováno (nálezy ÚS ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, a ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08).

[10] Zrušení rozsudků krajských soudů pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů připadá v úvahu pouze tehdy, není-li z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních (návrhových) bodů. Naopak nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění lze (byť i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor krajský soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu přitom trefně zdůraznil, že „přezkoumatelnost“ rozhodnutí krajského soudu není hodnotou sama o sobě. Zrušení rozhodnutí krajských soudů zpravidla pro účastníky či osoby zúčastněné na řízení, včetně toho, který podává kasační stížnost, neznamená žádný přínos. Výsledkem je naopak pravidelně prodloužení a prodražení soudního řízení. I proto je nutné k aplikaci kasačního důvodu spočívajícího v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů přistupovat krajně zdrženlivě (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, body 29-30).

[11] Z usnesení krajského soudu je zřejmé, jaké věci se týká, kdo byli účastníci řízení a jak soud rozhodl. Krajský soud své usnesení řádně odůvodnil, když vyložil důvody, pro které má za to, že nejsou splněny podmínky řízení. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se vyjádřil i k námitkám stěžovatelky, která v žalobě namítala, že žalovaný přezkumné řízení ve skutečnosti zahájil. Usnesení krajského soudu je přezkoumatelné.

III.3 Proti sdělení o nezahájení přezkumu není možné podat žalobu

[12] Nejvyšší správní soud předně souhlasí s krajským soudem, že žalovaný přezkumné řízení nezahájil. Krajský soud příhodně vyložil, že správní orgány provádí před samotným zahájením přezkumného řízení tzv. předběžné posouzení, v rámci kterého zkoumají, zda lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydané v rozporu s právními předpisy. Žalovaný pouze ve dvou sděleních informoval stěžovatelku o obdržení podnětu a následně o nezahájení přezkumného řízení.

[13] Následně Nejvyšší správní soud zkoumal, zda krajský soud postupoval správně, když žalobu odmítl pro nedostatek podmínky řízení spočívající v přípustitelném tvrzení nezákonného zásahu.

[14] K povaze sdělení o nezahájení přezkumného řízení Nejvyšší správní soud ve své judikatuře (rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2024, čj. 4 As 34/2024-41; ze dne 26. 4. 2024, čj. 7 As 193/2023-32; nebo ze dne 14. 2. 2008, čj. 7 As 55/2007-71) dovodil, že má pouze informativní charakter. Přezkumné řízení je dozorčí prostředek, kterým nadřízený správní orgán zajišťuje zachování zákonnosti rozhodování, přičemž na zahájení přezkumného řízení není právní nárok. Sdělení o nezahájení přezkumného řízení proto není způsobilé zasáhnout do právní sféry osoby podávající podnět k zahájení přezkumného řízení. Judikatura Nejvyššího správního soudu tedy *„nepřipouští soudní ochranu proti nezahájení přezkumného řízení. Přezkumné řízení slouží výlučně ochraně zákonnosti, k ochraně subjektivního práva mají adresáti správního rozhodnutí k dispozici opravné prostředky, případně – pokud nebyli ve výjimečných případech dle zákona účastníky správního řízení – mohou proti rozhodnutí podat žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.“* (rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2024, čj. 4 As 34/2024-41).

[15] Na tomto konstantním názoru Nejvyššího správního soudu nic nezměnil ani rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, *Žaves*, kterého se stěžovatelka dovolává. Rozšířený senát zde naopak explicitně zdůraznil, že toto rozhodnutí nic nemění na judikatuře, která nepřipouští soudní ochranu proti nezahájení přezkumného řízení (bod 86 rozsudku).

[16] Z uvedeného vyplývá, že krajský soud k závěru o nedostatku podmínky řízení spočívajícím v přípustitelném tvrzení nezákonného zásahu dospěl správně. Stěžovatelka se již ze samotné povahy sdělení nezahájení přezkumného řízení nemohla domáhat ochrany prostřednictvím zásahové žaloby. Připuštění zásahové žaloby v nyní projednávané věci by bylo v rozporu s dosavadní ustálenou judikaturou správních soudů, přičemž pro odklon od této judikatury neshledal soud důvody.

[17] Při zkoumání postupu krajského soudu se Nejvyšší správní soud ještě zabýval tím, zda krajský soud nepochybil, když žalobu odmítl, aniž by stěžovatelku poučil, že zvolila nesprávný žalobní typ a umožnil jí změnu na správný žalobní typ nebo vyložil, proč by nebyly splněny podmínky řízení ani podle „správného“ žalobního typu.

[18] Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS sice dovodil, že *„žalobce nemůže mít újmu z toho, že omylem zvolil nesprávný žalobní typ nehledě na to, zda judikatura ohledně této otázky doznala změn, byla jednotná, nejednotná či byla již sjednocena, popř. ohledně povahy toho kterého úkonu dosud judikováno nebylo. V takovém případě musí být žalobce poučen o tom, že soud odlišně hodnotí povahu úkonu či nečinnosti správního orgánu, které mají být soudem přezkoumány, a vyzván, aby tomu přizpůsobil obsah žaloby.“*, zároveň ale tento závěr korigoval tak, že *„vyzývat žalobce k úpravě žaloby z povahy věci není nutno, pokud je z okolností jasné, že žalobce zvolil nesprávný žalobní typ úmyslně, popř. pokud odmítnutí „nesprávné“ žaloby nemůže způsobit žalobci újmu (např. pro projednání „správného“ žalobního typu nejsou splněny procesní podmínky, nebo žalobce zároveň podal „správnou“ žalobu, která bude věcně projednána).“* Obdobně se k poučovací povinnosti správních soudů staví Ústavní soud (nález ÚS ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II ÚS 2398/18 nebo nález ÚS ze dne 7. 1. 2020, sp. zn. III ÚS 389/19).

pokračování

[19] V posuzovaném případě krajský soud žalobní návrh odmítl pro nedostatek podmínky řízení spočívajícím v přípustitelném tvrzení nezákonného zásahu. Zároveň stěžovatelku nepoučil a nevyzval ke změně žaloby. To však v tomto případě není vadou řízení, která by mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí. Nebylo totiž ani jiné řízení, ve kterém by se stěžovatelka mohla zahájení přezkumného řízení domoci. Sdělení žalovaného nebylo možné napadnout žalobou proti rozhodnutí, neboť se nejednalo o správní rozhodnutí ve smyslu § 65 soudního řádu správního. Sdělením nebylo zasaženo do právní sféry stěžovatelky. Postup žalovaného tak nelze napadat ani nečinností žalobou, neboť žalovaný neměl povinnost vydat rozhodnutí či osvědčení. Odmítnutím zásahové žaloby, aniž by předtím krajský soud stěžovatelku vyzýval ke změně žalobního typu nebo se tímto blíže zabýval v odůvodnění, proto nedošlo k porušení práv stěžovatelky.

[20] Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil s důvody, pro které krajský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního pro nedostatek podmínky řízení spočívající v přípustitelném tvrzení nezákonného zásahu podle § 82 soudního řádu správního, aniž by stěžovatelku vyzval ke změně žalobního typu.

[21] Lze dodat, že stěžovatelka tímto nebyla zbavena soudní ochrany ohledně nároku na vyšší příspěvek na péči pro její matku. Stěžovatelka (resp. její matka), jakožto účastnice řízení, ve kterém bylo pravomocné rozhodnutí o příspěvku na péči vydáno, mohla a měla svá subjektivní práva chránit za pomoci řádného opravného prostředku a případně správní žaloby již v tomto původním řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud neshledal námitky důvodnými a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Rozhodl proto podle § 110 odst. 1 věty poslední soudního řádu správního a kasační stížnost zamítl.

[23] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 soudního řádu správního. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 23. června 2025

Tomáš Foltas
předseda senátu