

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **Ing. B. F.**, zastoupeného JUDr. Tamarou Vránovou, advokátkou se sídlem nám. T. G. Masaryka 11, Prostějov, proti žalovanému: **Městský úřad Prostějov**, se sídlem Školní 4, Prostějov, o žalobě na ochranu proti nečinnosti, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 9. 2009, č. j. 57 Ca 28/2008 – 71,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 9. 2009, č. j. 57 Ca 28/2008 – 71 **se zrušuje.**

II. Žaloba ze dne 27. 4. 2008 na ochranu proti nečinnosti žalovaného **se odmítá.**

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě.

IV. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

V. Ustanovené zástupkyni žalobce JUDr. Tamaře Vránové, advokátce, **se určuje** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti ve výši 1920 Kč. Odměna bude ustanovené zástupkyni vyplacena do 60 dnů od právní moci rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojil proti rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) ze dne 23. 9. 2009, č. j. 57 Ca 28/2008 – 71 (dále jen „napadený rozsudek“), kterým krajský soud zamítl žalobu stěžovatele na nečinnost žalovaného a uložil mu povinnost k náhradě nákladů řízení žalovaného ve výši 510 Kč.

V žalobě stěžovatel tvrdil, že mu byla rozhodnutím žalovaného ze dne 18. 8. 1999, č. j. 4984/99 přiznána dávka sociální péče – doplatek do životního minima formou opakovaného peněžitého příspěvku. Stěžovatel tvrdil, že nárok na tuto sociální dávku mu dosud trvá. Žalovaný měl posoudit nárok stěžovatele na dávky systému pomoci v hmotné nouzi a její výši nejpozději od 30. 4. 2007 v souladu s novým zákonem č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, což ale neučinil. Stěžovatel podle svých slov vyzval žalovaného i odvolací orgán k nápravě, a to zejména podáním ze dne 28. 1. 2008. Tímto postupem měl žalovaný porušit jak Ústavu, tak i Listinu základních práv a svobod. Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby byla žalovanému uložena povinnost vydat ve věci nároku na dávky pomoci v hmotné nouzi.

Krajský soud o žalobě rozhodl prvotním usnesením ze dne 16. 9. 2008, č. j. 57 Ca 28/2008 – 15, jímž žalobu odmítl z důvodu překážky litispendence (stěžovatel podal stejnou žalobu i ke Krajskému soudu v Ostravě). Ke kasační stížnosti stěžovatele bylo prvotní usnesení krajského soudu zrušeno Nejvyšším správním soudem a vráceno k dalšímu řízení rozsudkem ze dne 25. 5. 2009, č. j. 4 Ans 2/2009 – 39, protože pro odmítnutí žaloby nebyly splněny podmínky, neboť nárok uplatněný stěžovatelem u Krajského soudu v Ostravě se lišil od nároku uplatněného u krajského soudu. V odůvodnění tohoto rozsudku byl krajský soud zavázán pokračovat v žalobním řízení.

Krajský soud o žalobě rozhodl opětovně napadeným rozsudkem, kterým žalobu zamítl a uložil stěžovateli povinnost uhradit žalovanému náklady řízení ve výši 510 Kč. V jeho odůvodnění shrnul obsah podání účastníků i průběh jednání ve věci. Dále vyložil ustanovení § 79 odst. 1 a 2 s. ř. s. a uvedl, že zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, upravuje v ustanovení § 80 ochranu před nečinností. Tu může nadřízený správní orgán učinit i v případě, kdy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájit řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat. Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat sám účastník. Stěžovatel se sice obracel dne 28. 1. 2008 na Krajský úřad Olomouckého kraje, odbor sociálních věcí, avšak jeho žádost se týkala informací a případně i sociálního poradenství a poučení. Stěžovatel se však neobracel na nadřízený orgán žalovaného se žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti, neboť nic takového z jeho podání ze dne 28. 1. 2008 nevyplývá. Krajský soud dále citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 9 Ans 4/2009 – 96, podle něhož platí, že účastník řízení může využít soudní ochrany proti nečinnosti pouze za podmínky, že bezvýsledně vyčerpá příslušné prostředky k ochraně proti nečinnosti vyplývající z procesních předpisů platných pro řízení u správního orgánu. Proto je třeba vycházet z ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu, které poskytuje účastníku řízení právo uplatnit po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí (dle žalobce v jeho případě do 30. 4. 2007) žádost o opatření proti nečinnosti u nadřízeného správního orgánu, což má zcela zásadní význam pro posouzení toho, zda došlo k naplnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti. Tato podmínka v podstatě reflektuje zásadu subsidiární povahy správního soudnictví, jež je v obecné rovině zakotvena v ustanovení § 5 s. ř. s., podle kterého se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání opravných prostředků, nestanoví-li soudní řád správní nebo zvláštní zákon jinak. 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 totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivních veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy. Na podporu svého právního názoru krajský soud odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 – 100 a ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 Ans 8/2009 – 149. Na základě uvedených důvodů krajský soud žalobu zamítl. K výroku o náhradě nákladů řízení krajský soud uvedl, že žalobce neměl ve věci úspěch, naproti tomu žalovaný byl ve věci úspěšný a jelikož požadoval náhradu nákladů ve výši jízdného veřejnou dopravou z Olomouce do Brna a zpět a stravné po 65 Kč, soud zavázal stěžovatele, aby tyto náklady žalovanému uhradil.

V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že brojí proti napadenému rozsudku v plném rozsahu z důvodu nesprávného posouzení právní otázky v předcházejícím řízení (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Konkrétně stěžovatel namítl, že podle § 80 odst. 1 správního řádu učiní nadřízený správní orgán z moci úřední opatření proti nečinnosti, jakmile se dozví o tom, že správní orgán rozhodnutí nevydal v zákonné lhůtě. Z podání stěžovatele ze dne 28. 1. 2008, které krajský soud citoval v odůvodnění svého rozsudku, vyplývá, se odvolací orgán o nečinnosti žalovaného prokazatelně dozvěděl. Stěžovatel v něm výslovně uvedl, že s ním nebylo žádné řízení zahájeno. Již tímto byla naplněna dikce tohoto ustanovení správního řádu, a proto bylo povinností nadřízeného správního orgánu konat. Stěžovatel má za to, že tímto bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně. Navíc stěžovatel podotkl, že ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu stěžovateli neukládá povinnost k podání žádosti o vydání opatření proti nečinnosti. Žádný soud v právním státu není oprávněn svévolným výkladem měnit význam zákona do té míry, aby stanovoval povinnost zákonem přímo neuloženou. Dále stěžovatel považoval za procesní pochybení, že na straně žalovaného jednal sám Městský úřad v Prostějově, a nikoliv žalovaný odbor sociálních věcí, jak tomu správně mělo být. Stěžovatel rovněž namítl nezákonnost výroku o uložení povinnosti k náhradě nákladů řízení a uvedl, že podle jeho názoru došlo k aplikaci nesprávného zákonného ustanovení, protože podle § 60 odst. 2 s. ř. s. neplatí ustanovení soudem aplikovaného § 60 odst. 1 s. ř. s. v případě, že by mělo být právo přiznáno orgánu sociální péče. K samotnému výkladu ustanovení § 81 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, stěžovatel poznamenal, že jednou z podmínek nároku na doplatek na bydlení je právě získání nároku na příspěvek na živobytí, který je mu účelově odpírán. Na základě uvedených důvodů navrhl zrušení napadeného rozsudku a požádal o přiznání náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti. Zároveň požádal o ustanovení zástupce z řad advokátů.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že podle jeho názoru se krajský soud v řízení, které předcházelo vydání napadeného rozsudku vypořádal se všemi právními názory vyslovenými Nejvyšším správním soudem v jeho prvotním rozsudku ve věci ze dne 25. 5. 2009, č. j. 4 Ans 2/2009 – 39. Dle názoru žalovaného je podání žalobce zmatečné, protože žalobce nepochopil při celém soudním řízení, kdy může prvoinstanční orgán jednat, a to jak na žádost, tak ex offo o dávkách pomoci v hmotné nouzi. Ohledně námitky procesní nezpůsobilosti žalovaného odkázal žalovaný na ustanovení § 33 s. ř. s. Podle jeho názoru je kasační stížnost nepřípustná dle ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., a proto navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Ze soudního a správních spisů žalovaného Nejvyšší správní soud zjistil následující relevantní skutečnosti:

Ze správního spisu sp. zn. VD/Nez/152/2000 Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovateli byla rozhodnutím žalovaného ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5801/2000/13 stěžovateli odňata dávka sociální péče vyplácená v měsíční výši 3050 Kč. Důvodem pro odnětí dávky bylo to, že stěžovatel v řízení neosvědčil rozhodné skutečnosti. Žalovaný ve správním řízení zjistil, že stěžovatel je vlastníkem několika nemovitostí v kat. území Hruškové Dvory, které stěžovatel získal z titulu dědictví. Z toho důvodu nebylo možno stěžovatele považovat za sociálně potřebného, jelikož dle § 3 odst. 2 zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů byly jeho celkové sociální a majetkové poměry takové, že mohly plně zaručit dostatečné zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb a toto zajištění vlastním přičiněním lze po občanovi spravedlivě žádat. Toto rozhodnutí bylo dle dodejky uloženo tři dny na poště a poté bylo vráceno zpět žalovanému.

Ze správního spisu sp. zn. OSV 1 255/2008 bylo zjištěno, že stěžovatel podáním ze dne 10. 12. 2007 doložil některé podklady a konstatoval, že trvá jeho nárok na dávku sociální péče od roku 1999. Dále namítl podjatost všem úřednicím, které s ním jednaly dne 7. 9. 2005, a vedoucímu odboru sociálních věcí žalovaného Mgr. J. S. Dalším podáním ze dne 21. 12. 2007 velmi obdobného obsahu dále doložil doklady o snaze získat zaměstnání za měsíc prosinec 2007, dále náklady na topení, pohonných hmot a konečně potvrzení o vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání od 1. 10. 1998.

Na tato podání žalovaný stěžovateli reagoval vyjádřením ze dne 4. 1. 2008, sp. zn. OSV1 255/2008, č. j. PVMU 1438/2008, v němž mu sdělil, že v současné době s ním není vedeno žádné správní řízení a stěžovatel tedy nemá povinnost takové doklady žalovanému předkládat. Opětovně stěžovateli sdělil, že výplata dávek sociální péče mu byla ukončena citovaným rozhodnutím žalovaného ze dne 28. 7. 2005. Dále stěžovatele poučil o nové právní úpravě dávek pomoci v hmotné nouzi účinné od 1. 1. 2007 a doporučil mu, aby se osobně dostavil a eventuálně podal žádost o dávku pomoci v hmotné nouzi. Stran námitek podjatosti vznesených stěžovatelem žalovaný uvedl, že pokud nevede žádné správní řízení, považuje uvedené námitky za neopodstatněné. Ve zbytku svého vyjádření žalovaný vysvětlil stěžovateli institut společně posuzovaných osob, a dále okolností odnětí dávky sociální péče od 1. 7. 2005. Závěrem žalovaný sdělil, že v posouzení sociální situace stěžovatele mu brání jeho nečinnost v podání žádosti o dávku pomoci v hmotné nouzi, jakož i doložení souvisejících podkladů, k čemuž byl stěžovatel několikrát vyzván.

Dne 29. 1. 2008 bylo Krajskému úřadu Olomouckého kraje, odboru sociálních věcí doručeno stěžovatelovo podání ze dne 28. 1. 2008 označené jako „Žádost o informace a případně i sociální poradenství a poučení“. V tomto podání stěžovatel uvedl, že několikrát doložil mj. i změny v nákladech na domácnost do spisu vedeného naposledy pod č. j. 5801/2000 [původně pod č. j. 4984/99(1)], neboť jeho sociální situace se zatím bohužel nezlepšila, a požádal i žalovaného o písemné vyjádření. Žádné správní řízení s ním však zahájeno nebylo. Stěžovatel zároveň položil krajskému úřadu několik otázek. Otázal se, proč mu správní orgán (žalovaný) doporučuje, aby se dostavil na tento odbor a dal správnímu orgánu možnost posoudit jeho současnou sociální situaci, zatímco podle jeho

tvrzení tentýž správní orgán nepotřeboval jeho přítomnost k tomu, aby výplatu dávky zastavil. Dále stěžovatele zajímalo, z jakého důvodu je jeho osobní účast nutná. Dále chtěl stěžovatel vědět, proč si úřednice odboru sociálních věcí žalovaného zvou své mužské rodinné příslušníky či jiné přátele a známé, aby napadali, uráželi a ponižovali jejich vybrané klienty během úředního jednání, a zároveň položil dotaz, zda v tomto ohledu úřednice jednaly podle pokynů krajského úřadu. Dále stěžovatel požádal o vysvětlení pojmu „společně uhrazují náklady na své potřeby." Kromě toho chtěl vědět, jaké informace a jaké pokyny či písemné podklady krajský úřad poskytl prvoinstančnímu správnímu orgánu v měsících květnu, červnu a červenci 2005 k tomu, aby mu byla zastavena výplata sociálních dávek právě v době, kdy se stěžovatel připravoval na jednání u krajského soudu proti krajskému úřadu. K tvrzením žalovaného, že se stěžovatel nedostavil na výzvu a k podkladům se nevyjádřil písemnou formou, stěžovatel uvedl, že mu není známo, co měl zavinit či doložit, přičemž dále uvedl, že o žádných podkladech nevěděl včas. V závěru svého podání vznesl dotaz, zda je krajskému úřadu známo, že od srpna 2005, kdy mu byla nezákonně zastavena výplata sociálních dávek – doplatku do životního minima, s ním nebylo vedeno žádné správní řízení odborem sociálních věcí žalovaného, a zda tento postup krajský úřad považuje za správný. Nakonec požádal o sdělení, zda s ním není „zákeřným způsobem" vedeno za jeho zády nějaké správní řízení samotným krajským úřadem. Požádal o písemné vyjádření nejdéle v zákonné lhůtě.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou. Nejvyšší správní soud se dále zabýval přípustností opakované kasační stížnosti stěžovatele v posuzované věci. Jelikož žaloba stěžovatele byla předchozím usnesením krajského soudu odmítnuta z procesního důvodů, nelze v této situaci použít § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., které zajišťuje, aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát vyslovil svůj právní názor na výklad hmotného práva (viz k tomu usnesení zdejšího soudu ze dne 10. 6. 2008, č. j. 2 Afs 26/2008 - 119, přístupné na www.nssoud.cz). Tak tomu v posuzované věci není, a proto je kasační stížnost přípustná.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 2 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), a vázán důvody uplatněnými v kasační stížnosti dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná**, i když z jiných důvodů, než které stěžovatel namítal v kasační stížnosti.

Pro právní posouzení věci, jehož nesprávnost stěžovatel v kasační stížnosti namítá (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.), je nutno vyložit příslušná ustanovení správního řádu a soudního řádu správního upravující nečinnost správního orgánu a žalobu proti nečinnosti ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu.

Ustanovení § 80 odst. 1 správního řádu stanoví, že nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nadřízený správní orgán učiní z moci úřední opatření proti nečinnosti, jakmile se o tom dozví. Podle § 80 odst. 3 správního řádu platí, že opatření proti nečinnosti může nadřízený správní orgán učinit i v případě, kdy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájit řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat. Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření

proti nečinnosti podat účastník. Správní řád tedy spojuje institut nečinnosti s takovou procesní situací, v níž správní orgán má povinnost vydat rozhodnutí (resp. jiný úkon), zahájit řízení z moci úřední anebo pokračovat v řízení, a to ve lhůtách stanovených zvláštními zákony, příp. samotným správním řádem. Řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti, které navazuje na procesní ochranu poskytovanou správním řádem, je upraveno v ustanovení § 79 - § 81 s. ř. s. Ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. platí, že *„ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek“*.

Tvrzená nečinnost žalovaného měla dle názoru stěžovatele spočívat v tom, že žalovaný nevydal rozhodnutí o dávce pomoci v hmotné nouzi, ačkoliv mu stěžovatel předložil některé podklady osvědčující jeho nepříznivou sociální situaci a opakovaně požadoval přiznání „sociální dávky“. Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, upravuje jak samotné podmínky přiznávání a vyplácení dávek pomoci v hmotné nouzi (příspěvku na živobytí, doplatku na bydlení a mimořádné okamžité pomoci), tak i speciální ustanovení pro řízení o těchto dávkách. Podle ustanovení § 69 tohoto zákona se *řízení o přiznání dávky se zahajuje na základě písemné žádosti osoby, není-li dále stanoveno jinak (§ 70), podané příslušnému orgánu pomoci v hmotné nouzi na tiskopisu předepsaném ministerstvem.* V ustanovení § 70 téhož zákona je řešeno zastoupení nezletilých osob svěřených do péče jiné fyzické osoby anebo zařízení pro péči o děti nebo mládež, které se posuzované věci netýká. Ustanovení § 72 téhož zákona pak upravuje náležitosti žádosti a přílohy, které je třeba přiložit k žádostem o jednotlivý typ dávky. Podle přechodného ustanovení § 81 odst. 3 téhož zákona platilo, že *pokud byla dávka sociální péče pravomocně přiznána přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a nárok na ni k tomuto dni trvá, příslušný orgán pomoci v hmotné nouzi, na nějž působnost podle tohoto zákona přešla, posoudí nárok na příspěvek na živobytí a jeho výši nejpozději do 30. dubna 2007, přičemž nárok na výplatu dávky sociální péče po tuto dobu nezaniká, pokud trvají podmínky stanovené podle právních předpisů účinných ke dni 31. prosince 2006.* Z výkladu těchto ustanovení vyplývá, že řízení o přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi obecně nelze zahájit ex offo, tedy z vlastního podnětu orgánu pomoci v hmotné nouzi. Naopak, zákon stanoví zvláštní náležitosti žádosti o konkrétní typ dávky, pro něž je určen speciální tiskopis Ministerstva práce a sociálních věcí ČR. Odvolává-li se stěžovatel na citované přechodné ustanovení, z něhož zřejmě dovodil, že žalovaný byl po nabytí účinnosti nové právní úpravy dávek pomoci v hmotné nouzi povinen v zákonem stanovené lhůtě, pak je zapotřebí zkoumat, zda stěžovateli svědčil ke dni 1. 1. 2007 nárok na dávku sociální péče pravomocně přiznanou před tímto dnem.

K tomu Nejvyšší správní soud z předložených správních spisů zjistil, že od 1. 7. 2005, kdy stěžovateli byla odňata opakovaná dávka sociální péče – doplatek do životního minima podle ustanovení § 4 zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, účinného do 31. 12. 2006, stěžovateli znovu nevznikl nárok na výplatu dávky sociální potřebnosti (do 31. 12. 2006), ani příspěvku na živobytí či doplatku na bydlení podle zákona o pomoci v hmotné nouzi (od 1. 1. 2007). Rozhodnutí o odnětí dávky sociální péče vydané žalovaným dne 28. 7. 2005, č. j. 5801/2000/13 bylo stěžovateli doručeno na základě fikce spojené s marným uplynutím třídenní úložní doby (§ 24 odst. 2 zákona č. 71/1967

Sb., správního řádu, účinného do 31. 12. 2005). Dle doložky nabylo toto rozhodnutí právní moci dne 24. 8. 2005. Jak je ze spisu patrné, stěžovatel proti tomuto rozhodnutí brojil až dne 7. 9. 2005, a to žádostí o povolení obnovy řízení, ta však byla žalovaným zamítnuta rozhodnutím ze dne 29. 11. 2005, č. j. 5801/2000. Proti tomuto rozhodnutí se stěžovatel odvolal, avšak krajský úřad odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Nejvyšší správní soud tedy dovozuje, že nárok na výplatu dávky sociální péče, na který se stěžovatel odvolává, zanikl s právní mocí rozhodnutí žalovaného o odnětí dávky ze dne 28. 7. 2005, tj. dne 24. 8. 2005. Dále ze správních spisů nevyplývá, že by stěžovatel podal žádost o dávku pomoci v hmotné nouzi v podobě, v jaké to předvídá zákon o pomoci v hmotné nouzi v citovaných ustanoveních § 69 a § 72, ačkoliv ho o tom žalovaný opakovaně poučil a vyzval ho k podání takovéto žádosti. Stejně tak je ze spisu zřejmé, že žalovaný stěžovateli osvětlil novou právní úpravu poskytování dávek v hmotné nouzi. Samotné doložení některých podkladů potřebných pro posouzení nároku na dávku nelze ztotožňovat s podáním žádosti jako kvalifikovaného projevu vůle, jímž se zahajuje správní řízení o přiznání dávky. Z toho Nejvyšší správní soud dovodil, že žalovaný nebyl povinen zahájit řízení, neboť stěžovatel nepodal žádost o dávku, a toto řízení nemohlo být zahájeno z úřední povinnosti. Následkem toho žalovaný nemohl ani vydat kýžené rozhodnutí o dávce pomoci v hmotné nouzi, kterého se stěžovatel dožaduje s poukazem na přechodné ustanovení § 81 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb.

K tomu Nejvyšší správní soud dále uvádí, že stěžovatel se mýlí ve svém výkladu ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu, pokud se domnívá, že toto ustanovení neukládá stěžovateli, aby využil této možnosti dosáhnout nápravy, pokud má za to, že v jeho věci nastala nečinnost správního orgánu. Se stěžovatelem lze souhlasit potud, že dikce ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu konstruuje oprávnění účastníka, nikoliv povinnost, využít žádosti o opatření proti nečinnosti. Stejně jako v případě jiných klasických opravných prostředků, které zákon svěřuje do dispozice účastníka, i v tomto případě je na jeho uvážení, zda po uplynutí zákonných lhůt požádá nadřízený správní orgán o přijetí tohoto opatření. Samotný správní řád nestanoví účastníku žádný negativní důsledek pro případ, že svého oprávnění nevyužije. Tyto negativní důsledky ovšem nastanou tehdy, domáhá-li se účastník soudní ochrany proti nečinnosti v žalobním řízení podle ustanovení § 79 a násl. s. ř. s. Pro toto řízení platí – stejně jako pro jiná řízení ve správním soudnictví – zásada subsidiarity vyjádřené v ustanovení § 5 s. ř. s., tedy podmínky vyčerpání řádných opravných prostředků, kterou přímo ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. konkretizuje ve svém návětí jako *„prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu“*. Žádost o přijetí opatření proti nečinnosti je jedním z takových opravných prostředků, které zvláštní zákon (tzn. správní řád) připouští. Tato povinnost tedy není – jak se stěžovatel mylně domnívá – stanovena pouze soudní judikaturou, ale je stanovena ze zákona (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, sp. zn. 7 Ans 1/2007 – 100, přístupný na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud tedy úplně souhlasí s právním názorem krajského soudu opřeným o citovanou relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, že pokud stěžovatel nevyužil žádosti na ochranu proti nečinnosti, nesplnil podmínku vyčerpání všech řádných opravných prostředků ve správním řízení. K tomu Nejvyšší správní soud považuje za nutné podotknout, že povinnost „bezvýsledného vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti“ je podmínkou aktivní legitimace účastníka správního řízení k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je třeba posoudit splnění této podmínky jako nutnou podmínku řízení ve

smyslu ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (viz k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2007, č. j. 2 Ans 4/2007 - 48, přístupný na www.nssoud.cz).

Stran stěžovatelova tvrzení, že se odvolací orgán (tzn. krajský úřad) dozvěděl o nečinnosti žalovaného z jeho podání ze dne 28. 1. 2008 a na základě toho měl přijmout opatření proti nečinnosti, Nejvyšší správní soud konstatuje, že z obsahu tohoto podání (§ 37 odst. 1 správního řádu) nelze dovodit, že by jeho smyslem bylo podání žádosti na ochranu proti nečinnosti. Stěžovatel v tomto podání výslovně požádal o objasnění určitých právních otázek stran poskytování dávek pomoci v hmotné nouzi, a částečně rovněž požádal o objasnění skutkových otázek předchozích jednání se žalovaným. Ze závěrečného vyjádření stěžovatele uvedeného v tomto podání, že požaduje *„písemné vyjádření nejdéle v zákonné lhůtě*“, by snad bylo možno dovodit, že stěžovatel měl na mysli podání určitého podnětu, k jehož vyřízení správní řád stanovuje lhůtu 30 dnů (§ 42 správního řádu). Toto podání tedy nelze považovat ani za žádost o přijetí opatření proti nečinnosti, ani za podnět k jeho provedení ex offo.

Kasační námitky proti posouzení věci samé (tzn. meritorní části výroku napadeného rozsudku) tedy nejsou důvodné. Krajský soud totiž věc po právní stránce posoudil správně, když vycházel z relevantní judikatury Nejvyššího správního soudu. Jeho procesní postup ve věci ovšem nelze označit za správný, neboť pokud stěžovatel při podání žaloby nesplnil všechny podmínky pro meritorní projednání stanovené v § 79 odst. 1 s. ř. s., konkrétně podmínku vyčerpání žádosti o přijetí opatření proti nečinnosti, pak bylo na místě žalobu odmítnout ve smyslu ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nikoliv zamítnout. Jakkoliv tedy byla argumentace krajského soudu věcně správná, neměl krajský soud stěžovatelovu žalobu vůbec připustit k meritornímu přezkumu.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval i námitkou směřující proti výroku o náhradě nákladů řízení. Přitom vzal v potaz aktuální sjednocení judikatury stran přípustnosti kasační stížnosti proti výroku o náhradě nákladů řízení usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 - 114, přístupné na www.nssoud.cz, v němž Nejvyšší správní soud dovodil, že kasační stížnost proti výroku o náhradě nákladů řízení je nepřípustná jen tehdy, není-li napaden výrok rozhodnutí o věci samé. Jelikož v posuzované věci stěžovatel většinou svých námitek brojil proti výroku o věci samé, je přípustná i jeho námitka proti výroku o náhradě nákladů řízení.

Krajský soud aplikoval ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. a přiznal žalovanému náhradu nákladů řízení ve výši 510 Kč (cestovné + stravné pro pracovníka žalovaného), jelikož podle jeho názoru měl právo na náhradu nákladů řízení vůči neúspěšnému stěžovateli. Podle ustanovení § 60 odst. 2 s. ř. s. ovšem platí, že *„ustanovení odstavce 1 neplatí, mělo-li by být právo přiznáno správnímu orgánu ve věcech důchodového pojištění, důchodového zabezpečení, úrazového pojištění, nemocenského pojištění pomoci v hmotné nouzi a sociální péče*“. Ustanovení o náhradě nákladů řízení je ustanovením charakteru lex generalis pro všechna řízení upravená v s. ř. s., nikoliv jen pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Proto, i když v posuzované věci jde o řízení o ochraně proti nečinnosti, a nikoliv o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, je třeba vycházet z toho, že žalovaný je pro účely posouzení nároku na náhradu nákladů řízení v pozici orgánu pomoci v hmotné nouzi, resp. sociální péče ve znění dikce ustanovení § 60 odst. 2 s. ř. s., a jedná se o věc pomoci v hmotné nouzi, neboť stěžovatel požaduje přiznání dávky. Na tom

nic nemění ani skutečnost, že za žalovaného v řízení jednali pracovníci jiného odboru, než do jehož funkční příslušnosti náleží kompetence orgánu pomoci v hmotné nouzi, neboť z hlediska zákonné úpravy je orgánem pomoci v hmotné nouzi pověřený obecní úřad (§ 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Věcná příslušnost v těchto věcech tedy náleží Městskému úřadu Prostějov jako pověřenému obecnímu úřadu, příslušnost konkrétního odboru tohoto úřadu je otázkou příslušnosti funkční. I když byl tedy žalovaný ve věci úspěšný, nelze mu přiznat právo na náhradu nákladů řízení v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., jak to učinil krajský soud, neboť to citovaný § 60 odst. 2 explicitně vylučuje. Výrok napadeného rozsudku týkající se náhrady nákladů řízení je tedy založen na nesprávné aplikaci právních norem a je nezákonný.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost jako důvodnou a zrušil napadený rozsudek z důvodu jeho nezákonnosti (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Jelikož je v takovém případě Nejvyšší správní soud povinen žalobu odmítnout namísto krajského soudu a řízení před krajským soudem již pokračovat nebude, rozhodl Nejvyšší správní soud zároveň o nákladech řízení, které předcházely rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

Jelikož se tímto rozsudkem řízení končí, rozhodl Nejvyšší správní soud i o náhradě nákladů řízení o předmětné kasační stížnosti. Stěžovatel neměl ve věci samé úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly. Žalovanému správnímu orgánu, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nelze náhradu nákladů řízení v souladu s ustanovením § 60 odst. 2 s. ř. s. přiznat.

Nejvyšší správní soud dále rozhodl o odměně ustanovené zástupkyně stěžovatele JUDr. Tamary Vránové, advokátky. Odměna byla určena za dva úkony právní služby po 500 Kč (převzetí a příprava zastoupení a doplnění kasační stížnosti ze dne 3. 2. 2010) za použití § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhl. č. 177/1996 Sb. ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s ustanovením § 9 odst. 2 téže vyhlášky. Dále ustanovené zástupkyni přísluší náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky po 300 Kč za každý úkon. Nejvyšší správní soud zvýšil stanovenou odměnu o částku DPH ve výši 20 % z přiznané odměny, neboť ustanovená zástupkyně doložila osvědčení o registraci k placení DPH. Odměna ustanovené zástupkyni stěžovatele tedy přísluší v celkové výši 1920 Kč a bude jí vyplacena do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 18. listopadu 2010

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu