

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: **B. V.,** zastoupený Mgr. Dagmar Rezkovou Dřímalovou, advokátkou se sídlem Muchova 9/223, Praha 6, proti žalovanému: **1) Krajský úřad Středočeského kraje,** se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5 a **2) Ministerstvo práce a sociálních věcí,** se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, na ochranu proti nečinnosti žalovaného 1) a 2), o kasační stížnosti žalovaného 1) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2010, č. j. 5 Ca 169/2007 - 84,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

III. Advokátce Mgr. Dagmar Rezkové Dřímalové **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 800 Kč, která jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60ti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností žalovaný 1) (dále také jen „stěžovatel“) brojil proti rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 23. 6. 2010, č. j. 5 Ca 169/2007 – 84 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž městský soud vyhověl žalobcově žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného v tom směru, že výrokem I. žalovaného 1) zavázal do 30 dnů od právní moci rozsudku rozhodnout o odvolání žalobce datovaném dnem 12. 12. 2006 proti rozhodnutí Města Čáslav ze dne 13. 7. 2005, č. j. 17741/2005 a o návrhu na obnovu řízení datovaném dnem 12. 12. 2006 ve věci téhož rozhodnutí. Ve

vztahu k žalovanému 2) městský soud žalobu výrokem II. zamítl. Kromě toho žalobci na náhradě nákladů řízení vůči žalovanému 1) přiznal ve výroku III. částku 98 Kč. Proti žalovanému 2) městský soud žalobci nepřiznal žádnou náhradu nákladů řízení.

V žalobě bylo uvedeno, že se žalobce obrátil na Městský úřad v Čáslavi, odbor sociálních věcí (dále také jen „MěÚ Čáslav“) dne 16. 12. 2006 s návrhem podle ustanovení § 100 správního řádu, případně § 94 správního řádu ve věci vedené pod č.j. 7/95. Dále žalobce tvrdil, že podal dne 13. 12. 2006 odvolání do rozhodnutí Města Čáslav č.j. 17741/5, jehož existenci žalobce měl zjistit až dne 12. 12. 2006. Uvedeným podáním žalobce podal rovněž návrh na obnovu řízení dle § 62 zákona č. 71/1967 Sb. a dle § 100 a §101 správního řádu. Do data podání žaloby nebylo podle žalobce o těchto podáních rozhodnuto. Žalovaný 1) odkazoval žalobce na žalovaného 2) a obráceně. Poté, co byl žalobci ustanoven advokát k ochraně jeho zájmů v této věci, žalobce doplnil žalobu o návrh petitu, v němž uvedl, že městský soud má rozhodnout tak, že (I.) žalovanému č. 1) se ukládá povinnost, aby ve lhůtě 14 dnů od právní moci rozsudku vydal rozhodnutí o odvolání žalobce proti rozhodnutí Města Čáslav, č.j. 17741/2005 ze dne 13. 7. 2005, dále (II.) tak, že žalovanému č. 1) se ukládá povinnost, aby ve lhůtě 14 dnů od právní moci rozsudku vydal rozhodnutí o návrhu žalobce na obnovu řízení ve věci rozhodnutí Města Čáslav, č.j. 17741/2005 ze dne 13. 7. 2005, a konečně (III.) tak, že žalovanému č. 2) ukládá povinnost, aby ve lhůtě 14 dnů od právní moci rozsudku vydal rozhodnutí o návrhu žalobce datovaném dnem 16. 12. 2006 na obnovu řízení a přezkoumání rozhodnutí o odejmutí dávky péče o osobu blízkou č.j. 07/05 ze dne 25. 7. 2005.

O žalobě městský soud rozhodl napadeným rozsudkem, v němž vycházel z podkladů předložených žalobcem (kopie podání ze dne 12. 12. 2006 a 16. 12. 2006) a správního spisu předloženého stěžovatelem. V odůvodnění k výroku I. městský soud uvedl, že žalobce podáním datovaným dnem 12. 12. 2006 podal odvolání do rozhodnutí Města Čáslav ze dne 13. 7. 2005, č.j. 17741/2005 a zároveň podal návrh na obnovu řízení ve věci téhož rozhodnutí. Bylo na žalovaném 1), aby o tomto odvolání a návrhu na obnovu řízení rozhodl způsobem předvídaným správním řádem. Skutečnost, že odvolání bylo podáno osobou, která nebyla účastníkem řízení, neodůvodňuje nevydání rozhodnutí o odvolání postupem podle správního řádu (§ 60 zákona č. 71/1967 Sb., § 92 zákona č. 500/2004 Sb.). Stejně tak skutečnost, že nejsou splněny podmínky pro obnovu řízení, neodůvodňuje to, že správní orgán o podaném návrhu na obnovu řízení nerozhodl. Městský soud dodává, že podání žalobce datované dnem 12. 12. 2006 je jasně označeno jako odvolání i jako návrh na obnovu řízení a z jeho obsahu je i zřejmé, že žalobce se domáhá zrušení rozhodnutí Města Čáslavi ze dne 13. 7. 2005, č.j. 17741/2005 z důvodů, které v tomto podání uvádí. Na žalovaném 1) bylo zhodnotit, zda podané odvolání je odvoláním přípustným, eventuálně důvodným, a též posoudit, zda žalobcem uvedené důvody splňují zákonné podmínky pro obnovu řízení. Nemůže přitom podle městského soudu obstát tvrzení žalovaného 1), že předmětné podání bylo posuzováno podle svého obsahu jako jiné (blíže nespecifikované) podání proto, že je podala osoba, která nebyla účastníkem řízení, a též proto, že neobsahuje žádný důvod, pro který by mělo být rozhodnutí přezkoumáváno. Žalovaný 1) pochybil, pokud toto podání opakovaně vyřizoval neformálními přípisy, nevydal rozhodnutí o odvolání žalobce datovaném dne 12. 12. 2006 proti rozhodnutí města Čáslav ze dne 13. 7. 2005, č.j. 17741/2005 a o návrhu žalobce na obnovu řízení datovaném dne 12. 12. 2006 ve věci téhož rozhodnutí, a nepostupoval tak v souladu se správním řádem. K výroku č. II., kterým městský soud

zamítl návrh žalobce na uložení povinnosti žalovanému 2) rozhodnout o jeho návrhu datovaném dnem 16. 12. 2006 na obnovu řízení ve věci rozhodnutí MěÚ v Čáslavi ze dne 25. 7. 2005, č.j. 7/05, uvedl, že toto rozhodnutí bylo již dříve zrušeno k odvolání žalobce již dne 7. 11. 2005 žalovaným 1) jeho rozhodnutím č.j. 7207/2005/SOC, které bylo následně potvrzeno rozhodnutím žalovaného 2) ze dne 5. 1. 2006. Žalobcem požadované povolení obnovy řízení tedy nebylo z povahy věci možné, neboť napadené rozhodnutí již bylo zrušeno.

V **kasační stížnosti** a jejím doplnění stěžovatel uvedl, že brojí proti napadenému rozsudku z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) s. ř. s. a napadá výroky č. I. a III. v celém rozsahu těchto výroků. K jednotlivým uplatněným kasačním důvodům stěžovatel v prvé řadě namítl, že nebyl pasivně legitimován v tomto řízení a nemohl tak být nečinný. Podle ustanovení § 80 odst. 5 správního řádu nebyl oprávněn podle § 84 odst. 4 písm. b), c) rozhodnout za správní orgán prvního stupně. Rozhodnutí MěÚ Čáslav ze dne 13. 7. 2005, č.j. 17741/2005 je podle § 32 zákona č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů ČSR v sociálním zabezpečení rozhodnutím obce v samostatné působnosti, a proto nebyl stěžovatel jako nadřízený správní orgán oprávněn rozhodnout za orgán územního samosprávného celku ani pověřit jiný správní orgán či přisvojit si rozhodovací pravomoc. V době vydání rozhodnutí č. 17741/2005 bylo toto rozhodnutí vyloučeno ze soudního přezkumu. Stran žádosti o povolení obnovy řízení stěžovatel odkázal na ustanovení § 100 odst. 2 správního řádu, podle něhož rozhoduje o obnově řízení orgán, který rozhodl v posledním stupni. Rozhodnutí ze dne 13. 7. 2005, č.j. 17741/2005 vydalo Město Čáslav a jiné řízení ve věci nebylo vedeno. Proto bylo věcně příslušným správním orgánem k vydání rozhodnutí o obnově řízení právě město Čáslav a nemohla tak být dána pasivní legitimace žalovaného 1). Dále stěžovatel namítl, že pokyn městského soudu (uložení povinnosti rozhodnout ve věci) je značně zmatečný a nesrozumitelný. Městský soud měl podle jeho názoru nejprve správnímu orgánu uložit, aby rozhodl o účastenství žalobce ve správním řízení, a teprve na základě výsledku uložit případnou povinnost k vydání rozhodnutí ve věci. Podání, které musí být vyřizováno jako odvolání, může podat pouze účastník řízení (§ 81 odst. 1 správního řádu). Podle stěžovatele tak neobstojí tvrzení soudu, že správní orgán měl posoudit podání ze dne 12. 12. 2006 podle jeho názvu a vyřizovat je jako kvalifikované podání odvolání. K tomu stěžovatel podotkl, že řízení o přijetí do ústavu sociální péče (domova důchodců) je účastníkem pouze žadatel. V tomto případě byla žadatelkou matka žalobce, a proto by pouze ona mohla ve věci podat odvolání. Žalovaný 1) tak správně posoudil podání žalobce ze dne 12. 12. 2006 jako jiné podání a jako takové je i řádně vyřídil. K tomuto postupu stěžovatel odkázal na výklad ke správnímu řádu uveřejněný v ASPI pod č. LIT33686CZ (Vedral, J. K odvolacímu řízení – vybrané otázky), a také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2008, sp. zn. 2 As 8/2008. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu, přičemž požádal i o náhradu nákladů řízení.

Žalobce se ke kasační stížnosti stěžovatele vyjádřil v tom směru, že není důvodná. V prvé řadě poukázal na to, že stěžovatel otázku své pasivní legitimace v tomto řízení namítl poprvé až v rámci podané kasační stížnosti. Stran výkladu ustanovení § 80 odst. 5 ve vazbě na ustanovení § 80 odst. 4 písm. c) správního řádu, které upravuje postup nadřízeného správního orgánu při opatření proti nečinnosti, žalobce uvedl, že v předmětné

věci nebylo možno tato ustanovení aplikovat, avšak žalobce postupoval podle ustanovení § 80 odst. 1, neboť na jeho návrhy nebylo nijak adekvátně reagováno. Jeho podání stěžovatel vyřizoval pouze neformálními přípisy. Stran stěžovatelem tvrzené zmatečnosti a nesrozumitelnosti napadeného rozsudku žalobce uvedl, že jeho podání bylo jasně označeno jako návrh na obnovu řízení a z jeho obsahu je zřejmé, čeho se žalobce domáhá, a tudíž bylo na stěžovateli, aby zhodnotil, zda odvolání bylo přípustné a důvodné a zda žalobcem uvedené důvody splňují podmínky pro obnovu řízení. Z uvedených důvodů žalobce navrhl zamítnutí kasační stížnosti a požádal o přiznání náhrady nákladů řízení.

Ze soudního spisu zjistil Nejvyšší správní soud následující skutečnosti relevantní pro posouzení věci:

Město Čáslav vydalo dne 13. 7. 2005 na žádost rozhodnutí č.j. 17741/2005, kterým vyhovělo žádosti o přijetí paní J. V. (žalobcovy matky) do Domova důchodců Čáslav k přechodnému pobytu od 13. 7. 2005 do 31. 7. 2005. Téhož dne si paní J. V. toto rozhodnutí převzala.

Ve spise je založena kopie rozsudku městského soudu ze dne 8. 6. 2007, č. j. 4 Cad 26/ 2006 – 82, jímž byla zamítnuta žaloba žalobce proti rozhodnutí žalovaného 2) ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2005/68960 - 212. Tímto rozhodnutím žalovaný 2) přezkoumal rozhodnutí žalovaného 1) o odvolání žalobce proti rozhodnutí MěÚ Čáslav ze dne 25. 7. 2005, č.j. 7/05, kterým byla odejmuta žalobci dávka sociální péče – příspěvek při péči o osobu blízkou vyplácená formou opakovaného příspěvku za dobu od 13. 7. 2005.

Městský soud po doplnění žaloby ustanovenou advokátkou zaslal doplněnou žalobu k vyjádření stěžovateli a zároveň žádal o zaslání *„úplného spisového materiálu v originále“*. Ze spisu je však patrné, že stěžovatel žádosti městského soudu nevyhověl, a proto městský soud vyžádal kopie podání stěžovatele ze dne 12. 12. 2006 a 16. 12. 2006, na základě nichž se stěžovatel domáhal žalobou vydání rozhodnutí. Z těchto kopií jsou zřetelné i otisky podacích razítek Městského úřadu Čáslav ze dne 13. 12. 2006 a 18. 12. 2006. V podání ze dne 12. 12. 2006 žalobce nadepsal, že podává odvolání **do rozhodnutí č.j. 17741/05**, návrh na obnovu řízení a návrh dle § 101 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Uvedl, že *„bezpodmínečně požaduje do sedmi dnů ode dne podání“* označit tzv. rozhodnutí označené jako rozhodnutí města Čáslavi pod č.j. 17741/05 o přijetí jeho již zemřelé matky do tzv. Domova důchodců v Čáslavi na dobu od 13. 7. do 31. 7. 2005 za *právně neplatné od samého počátku s tím, že toto rozhodnutí je podvod*. Dále uvedl, že je ve věci účastníkem řízení od samého počátku dle ustanovení § 14 zákona č. 71/1967 Sb. K tomu žalobce mj. dodal, že jeho matka nikdy dané rozhodnutí neobdržela a při podpisu převzetí byla uvedena v omyl, přičemž osoby, které rozhodnutí podepsaly a vyhotovily, nebyly oprávněny jednat za MěÚ Čáslav. Žalobcova matka byla držena v Domově důchodců proti své vůli a nebylo tam o ni dobře postaráno. V podání ze dne 16. 12. 2006 žalobce uvedl, že podává návrh podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, případně podle § 94 správního řádu do rozhodnutí o odejmutí dávky péče o osobu blízkou. Požadoval vydání rozhodnutí, kterým se uvedené rozhodnutí ruší a vyplatí se mu celá dávka sociální péče v červenci 2005 s tím, že péči o osobu blízkou vykonával bez přerušení. Jinak v podstatě zopakoval námitky uvedené v předchozím podání ze dne 12. 12. 2006.

Ve spise jsou dále založeny kopie přípisů MěÚ Čáslav ze dne 15. 12. 2006 („Odpověď na dopis ze dne 13. 12. 2006“) a ze dne 29. 12. 2006 („Návrh dle § 100 spr. ř. – případně dle § 94 spr. ř.“). V posledně uvedeném přípisu MěÚ Čáslav žalobci sdělil, že řízení ve věci odejmutí dávky sociální péče nebylo dosud pravomocně ukončeno rozhodnutím, a proto nebylo možno provést obnovu řízení dle § 62 správního řádu. K návrhu na přezkumné řízení podle § 65 zák. č. 71/1967 Sb., správního řádu, MěÚ Čáslav uvedl, že řízení nebylo dosud pravomocně ukončeno rozhodnutím, a proto není možno provést přezkumné řízení. Stran rozhodnutí Města Čáslav ze dne 13. 7. 2005, č.j. 17741/05, kterým byla žalobcova matka přijata do Domova důchodců v Čáslavi na krátkodobý pobyt, MěÚ Čáslav uvedl, že toto rozhodnutí splňovalo všechny náležitosti a bylo vydáno plně v zájmu paní V., a proto žalobci musela být dávka po dobu pobytu její matky v Domově důchodců v Čáslavi odejmuta.

Z dalších listin je zřejmé, že žalobci ve věci několikrát odpověděl přípisy ze dne 1. 3. 2007 a 10. 5. 2007 i stěžovatel, na něhož se žalobce přímo obrátil se žádostí o odstranění nečinnosti. Odkázal přitom na dřívější vyřízení věci dopisem ze dne 23. 10. 2005 (výsledek přezkoumání umístění žalobcovy matky do domova důchodců) a dále na dopis ze dne 20. 12. 2006, č.j. 169668/2006/Fra, který měl být žalobci doručen dne 2. 1. 2007.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského 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.“), neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti; vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná.**

Stěžovatel v kasační stížnosti vznesl tři zásadní námitky proti napadenému rozsudku, které Nejvyšší správní soud kvalifikoval pod kasační důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) s. ř. s.

Před samotným posouzením těchto námitek Nejvyšší správní soud zkoumal, zda se městský soud nedopustil vady řízení, která by měla za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že městský soud ve výsledku neměl při rozhodování o žalobě k dispozici správní spis žalovaného. Právní úprava řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti striktně nevyžaduje, aby měl soud při rozhodování správní spis k dispozici. Přesto judikatura dospěla k závěru, že soud je povinen si správní spis opatřit, pokud je z okolností případu zřejmé, že právě na základě správního spisu lze zjistit skutkový stav věci a posoudit důvodnost žaloby (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 1 Ans 6/2008 - 58, přístupné na www.nssoud.cz). V posuzované věci městskému nelze vytknout, že by správní spis nevyžádal, ovšem stěžovatel mu ho nezaslal. Vzhledem k tomu, že všechny podstatné skutečnosti bylo možno zjistit z kopií předmětných listin, které účastníci soudu předložili, a mezi stranami nevznikl o skutkové otázky případu ani při jednání žádný spor, nedošlo absencí správního spisu v dané věci k jiné vadě řízení před městským

soudem, která by měla za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval ex offo ve smyslu téhož kasačního důvodu otázkou, zda žalobce využil prostředky ochrany nečinnosti, které mu poskytovala právní úprava správního řízení (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 - 100, přístupný na www.nssoud.cz) a které musí být v souladu s ustanovením § 5 a § 79 odst. 1 s. ř. s. žalobcem bezvýsledně vyčerpány. Z tohoto pohledu je zapotřebí zabývat se odděleně dvěma návrhy obsaženými ve stěžovatelově podání ze dne 12. 12. 2006, jehož se také týká přezkoumávaný výrok I. napadeného rozsudku. Žalobce tímto podáním jednak podal odvolání proti rozhodnutí Města Čáslav ze dne 13. 7. 2005, č.j. 17741/05, a zároveň proti tomuto rozhodnutí podal návrh na povolení obnovy řízení. Napadené rozhodnutí Města Čáslav bylo vydáno za účinnosti správního řádu z roku 1967, který účastníkům neposkytoval žádný zvláštní institut ochrany před nečinností správního orgánu. Vzhledem k tomu, že žalobce brojil svým odvoláním proti tomuto rozhodnutí jako rozhodnutí nepravomocnému (§ 179 odst. 1 správního řádu z roku 2004), s nímž se měl možnost seznámit až v den sepisu odvolání, je třeba vycházet z toho, že byť své odvolání podal již za účinnosti nového správního řádu z roku 2004, nebyl povinen využít žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu ustanovení § 80 odst. 3 tohoto zákona. Odvolací řízení proti napadenému rozhodnutí by totiž probíhalo podle příslušných ustanovení správního řádu z roku 1967. Z tohoto pohledu tedy byla žaloba na nečinnost žalovaného 1) adekvátním prostředkem ochrany práv žalobce.

Stran druhé části žalobcova podání ze dne 12. 12. 2006, která obsahuje (ve své podstatě eventuální) návrh na povolení obnovy řízení ve smyslu ustanovení § 100 a násl. správního řádu z roku 2004, je zapotřebí vycházet z přechodného ustanovení § 179 odst. 2 správního řádu z roku 2004, které stanovuje, že *bylo-li řízení pravomocně skončeno před účinností tohoto zákona, postupuje se při přezkumném řízení, obnově řízení nebo vydávání nového rozhodnutí* ***podle tohoto zákona****, včetně lhůt, v nichž lze takové řízení zahájit.* Obnova řízení je mimořádným opravným prostředkem a přichází tak v úvahu pouze proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu. Na řízení o povolení obnovy ve věci napadeného rozhodnutí by se tedy vztahoval pouze správní řád z roku 2004, který již poskytoval žalobci možnost uplatnění žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného 1) k jeho nadřízenému orgánu, jejíž využití tedy bylo podmínkou využití žaloby na ochranu proti nečinnosti ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s. Nejvyšší správní soud vycházel z toho, že žalobce se svým přípisem ze dne 5. 2. 2007 požádal o odstranění nečinnosti „ve věci č.j. 7/05“, přičemž ovšem poukazoval i ve svých ostatních podáních na obsahovou souvislost s rozhodnutím Města Čáslav ze dne 13. 7. 2005, č.j. 17741/05 o přijetí své matky do Domova důchodců v Čáslavi, jak o tom vypovídají přípisy žalovaného 1) ze dne 28. 2. 2006, 1. 3. 2007 a 10. 5. 2007. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že i ve vztahu k návrhu na povolení obnovy řízení ze dne 12. 12. 2006 ve věci napadeného rozhodnutí Města Čáslav ze dne 13. 7. 2005, č.j. 17741/05, žalobce využil možnost podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, které však nevedlo k vydání rozhodnutí o povolení obnovy řízení v této věci. Proto i v tomto ohledu bylo podání žaloby na ochranu proti nečinnosti na místě (§ 79 odst. 1 s. ř. s.).

O námitkách uvedených v kasační stížnosti stěžovatel uvážil Nejvyšší správní soud následovně:

První stěžovatelova námitka směřuje k popření jeho pasivní legitimace v daném řízení, což stěžovatel dovozuje z ustanovení § 80 odst. 5 a § 84 odst. 4 písm. b) a c) správního řádu z roku 2004. Předmětná ustanovení upravují postup nadřízeného správního orgánu při poskytování ochrany proti nečinnosti správního orgánu prvního stupně. Podle ustanovení § 80 odst. 4 písm. b) a c) nadřízený správní orgán může buď usnesením převzít věc a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu, anebo usnesením pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení. Podle ustanovení § 80 odst. 5 však tento postup nelze použít vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti. Podle ustanovení § 37 odst. 1 písm. a) zákona č. 114/1988 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2006, obec v samostatné působnosti rozhodovala o přijetí do ústavů sociální péče, které spravuje, o ukončení pobytu v nich, o přemístění do jiných ústavů, které spravuje, o úhradě za služby v ústavech poskytované a o případné úhradě za služby poskytované v ostatních zařízeních sociální péče, pokud je spravovala. Zároveň podle ustanovení § 54 a contrario téhož zákona se pro řízení o přijetí do ústavu sociální péče podpůrně užíval správní řád (tzn. od 1. 1. 2006 účinný zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů). Argument stěžovatele sice odpovídá tehdy platné a účinné právní úpravě, ale neodůvodňuje závěr, že stěžovatel nebyl v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti pasivně legitimován. V posuzované věci se totiž podle obsahu žalobcových podání nejednalo o nečinnost MěÚ Čáslav, nýbrž o namítanou nečinnost stěžovatele, který nerozhodl o podáních žalobce ze dne 12. 12. 2006 a 16. 12. 2006. Tato podání byla adresována sice MěÚ Čáslav, ale podle svého obsahu i označení se jednalo o odvolání, podnět k přezkumnému řízení a žádost o povolení obnovy řízení. Stěžovatel je v souladu s ustanovením § 178 odst. 2 správního řádu nadřízeným orgánem orgánu obce, a proto byl věcně a funkčně příslušným správním orgánem k rozhodnutí o odvolání žalobce. Pasivní legitimace v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti navíc vychází z tvrzení žalobce (§ 79 odst. 2 s. ř. s.) a do značné míry tak splývá s meritorním posouzením věci, tzn. zda žalovaný správní orgán měl či neměl povinnost vydat rozhodnutí či osvědčení. Tato námitka tedy není důvodná, protože stěžovatel byl správním orgánem příslušným k vydání rozhodnutí o odvolání a o této stěžovatelově povinnosti rovněž rozhodoval městský soud ve výroku I. napadeného rozsudku.

Nejzásadnější stěžovatelovu námitku proti výroku I. napadeného rozsudku představuje jeho tvrzení, že nebylo jeho povinností vydat rozhodnutí o odvolání žalobce, neboť podání, které musí být vyřizováno jako odvolání, může podat pouze účastník řízení (§ 81 odst. 1 správního řádu). Stěžovatel pro podporu svého názoru odkázal jak na doktrinální názory, tak i judikaturu zdejšího soudu, konkrétně rozsudek ze dne 19. 5. 2008, č. j. 2 As 8/2008 - 128. Nejvyšší správní soud se s touto námitkou stěžovatele neztotožňuje z následujících důvodů. Předně je zapotřebí vycházet z toho, že rozhodnutí o přijetí žalobcovy matky do domova důchodců bylo vydáno za účinnosti správního řádu z roku 1967, a proto se úprava účastenství v tomto správním řízení posuzovala podle ustanovení § 14 tohoto zákona, podle něhož *„účastníkem řízení je ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem*

řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak. Účastníkem řízení je i ten, komu zvláštní právní předpis takové postavení přiznává". Okruh účastníků řízení přijetí do domova důchodců byl s účinností do 31. 12. 2006 určen vyhláškou č. 182/1991 Sb., která provádí zákony č. 114/1988 Sb. a č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů. Podle ustanovení § 76 této vyhlášky se jednalo o řízení, které bylo možno zahájit buď na žádost, anebo ex offo. Žádost byli oprávněni podat občané, kteří potřebovali ústavní sociální péči, anebo také rodinní příslušníci s jejich souhlasem a na základě potvrzení lékaře o zdravotním stavu. Pokud se jednalo o nezletilé nebo občany zbavené způsobilosti k právním úkonům, podával žádost jejich zákonný zástupce. Z úřední povinnosti mohlo být zahájeno též z podnětu obce, zdravotnického zařízení, občanského sdružení, církve nebo charitativní organizace. V posuzované věci se jednalo o případ, kdy řízení o přijetí do ústavu sociální péče bylo zahájeno na žádost paní J. V., takže žalobce nebyl žadatelem. Jelikož však pro toto řízení platil podpůrně § 14 odst. 1 správního řádu, mohl být žalobce považován za účastníka z titulu svého tvrzení, které ovšem z povahy věci vznesl až ve svém podání ze dne 12. 12. 2006 označeném mj. jako „odvolání", kde výslovně uvedl, že se považuje za účastníka řízení od samého počátku.

Taková situace byla obecně již starší judikaturou vztahující se ke správnímu řádu z roku 1967 považována za situaci tzv. (byť potenciálně) opomenutého účastníka. Pokud by toto tvrzení o účastenství bylo vzneseno v průběhu správního řízení, správní orgán by v tomto případě musel vydat procesní rozhodnutí o tom, že taková osoba účastníkem řízení není. Jestliže takové tvrzení bylo vzneseno až po vydání rozhodnutí a případně i po jeho nabytí právní moci spolu s podaným odvoláním, pak bylo třeba řešit otázku účastenství takové osoby v řízení o jí podaném odvolání, nikoliv samostatným procesním rozhodnutím [viz k tomu Vedral, J. Subjekty správního řízení (správní orgány a účastníci řízení), ev. č. ASPI LIT33689CZ, tamtéž je odkazováno na judikát Vrchního soudu v Praze publikovaný v SJS 749/2001]. Tyto závěry lze přiměřeně použít i pro okruh účastníků podle správního řádu z roku 2004, který ovšem rozhodování správního orgánu o účastenství osoby, která tvrdí, že je účastníkem, váže na „pochybnosti", které mohou spočívat ve skutkových okolnostech případu či nejasnosti právní úpravy (§ 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Stěžovatelem citovaný rozsudek zdejšího soudu ze dne 19. 5. 2008, č. j. 2 As 8/2008 - 129 (přístupný na www.nssoud.cz) se vztahoval k situaci opomenutého účastníka v řízení podle stavebního zákona (kde je úprava účastenství částečně speciální), avšak s tím podstatným rozdílem, že tento opomenutý účastník tvrdil své účastenství již v řízení před prvostupňovým správním orgánem, který s ním však jako s účastníkem nejednal a nevydal rozhodnutí podle ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004. V posuzované věci však námitka účastenství byla vznesena až spolu s podaným odvoláním. V takovém případě správní orgán není oprávněn nakládat s podaným odvoláním jako s jiným podáním, které nemá účinky zahájení řízení o opravném prostředku, a je povinen postupovat v souladu s ustanoveními § 81 a násl. správního řádu z roku 2004, resp. § 53 a násl. správního řádu z roku 1967. K tomu Nejvyšší správní soud považuje za nutné připomenout, že úprava odvolacího řízení není konstruována na principu procesních odklonů v případě, že odvolání je nepřípustné proto, že bylo podáno opožděně nebo osobou neoprávněnou. V takovém případě je správní orgán povinen odvolání zamítnout a zároveň také přezkoumat, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení či pro vydání nového

rozhodnutí (§ 60 správního řádu z roku 1967, § 92 správního řádu z roku 2004). Pokud tedy stěžovatel nevydal o žalobcem podaném odvolání rozhodnutí a odpovídal mu pouhými přípisy, které ovšem pouze odkazovaly pouze na různá předchozí vyřízení jeho dřívějších podání, jednalo se o nečinnost ve smyslu § 80 správního řádu z roku 2004 a § 79 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud rovněž poukazuje na obdobný názor Ústavního soudu ČR obsažený v nálezu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, přístupný na http:\\nalus.usoud.cz), v němž Ústavní soud dospěl k závěru, že *jestliže zákon ukládá rozhodnout o podání označeném jako „odvolání" a shledá-li správní orgán, že se jedná o odvolání nepřípustné, jež je nutné zamítnout, protože kupř. bylo podáno osobou k tomu neoprávněnou (§ 92 odst. 1 věta první správního řádu z roku 2004), nesmí se správní orgán tomuto úkonu vyhýbat tím, že na podání bude reagovat sdělením, jež by soudně přezkoumatelné nebylo.* V souhrnu tedy Nejvyšší správní soud k této námitce stěžovatele uzavírá, že jeho postup nebyl nejen v souladu se zákonem, ale byl i rozporný se základními ústavně zaručenými právy adresátů veřejné správy (čl. 36 odst. 1, 2 Listiny), a plně se tak ztotožňuje s argumentací městského soudu.

Poslední stěžovatelova námitka, že nebyl orgánem příslušným k rozhodnutí o povolení obnovy řízení podle § 100 a násl. správního řádu, nýbrž že tímto orgánem byl MěÚ Čáslav, napadá zákonnost druhé části výroku I. napadeného rozsudku. Žalobce požádal o povolení obnovy řízení v obou svých podáních. Podání ze dne 12. 12. 2006 však směřovalo proti rozhodnutí Města Čáslav č.j. 17741/2005 o přijetí matky žalobce do Domova důchodců, zatímco podání ze dne 16. 12. 2006 směřovalo proti rozhodnutí MěÚ Čáslav ze dne 25. 7. 2005, č.j. 7/05, kterým byla odejmuta žalobci dávka sociální péče – příspěvek při péči o osobu blízkou vyplácená formou opakovaného příspěvku za dobu od 13. 7. 2005. Výrokem I. napadeného rozsudku stěžovateli byla uložena povinnost *„do 30-ti dnů od právní moci tohoto rozsudku rozhodnout o odvolání žalobce datovaném dnem 12. 12. 2006 proti rozhodnutí města Čáslav ze dne 13. 7. 2005, č.j. 17741/2005* ***a o návrhu na obnovu řízení datovaném dnem 12. 12. 2006 ve věci téhož rozhodnutí".*** Jak již Nejvyšší správní soud výše dovodil, použije se pro řízení o obnově řízení podle přechodného ustanovení § 179 odst. 2 správního řádu z roku 2004 tento zákon (tzn. správní řád z roku 2004). Z ustanovení § 100 odst. 2 in fine správního řádu vyplývá, že o obnově řízení rozhoduje správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni. Jak vyplývá ze skutečností zjištěných ze spisu, posledním správním orgánem, který rozhodoval ve věci přijetí žalobcovy matky do Domova důchodců, bylo Město Čáslav, nikoliv stěžovatel. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje s námitkou stěžovatele, že není správním orgánem příslušným k rozhodnutí o obnově řízení v dané věci. Na druhé straně ovšem Nejvyšší správní soud poukazuje na skutečnost, že i v této procesní situaci je povinností stěžovatele podle ustanovení § 60 správního řádu z roku 1967 (kterému odpovídá § 92 odst. 1 správního řádu z roku 2004) posoudit případné předpoklady pro obnovu řízení, pokud by odvolání žalobce zamítl jako opožděné či nepřípustné. Vzhledem k tomu, že první část výroku I. ukládá stěžovateli povinnost rozhodnout o odvolání žalobce, je třeba vnímat i návaznou druhou část týkající se rozhodnutí o žádosti o povolení obnovy řízení v tomto kontextu. Stěžovatel tedy dostojí povinnosti realizovat výrok I. napadeného rozsudku, pokud v případě, že odvolání žalobce zamítne z důvodu nepřípustnosti či opožděnosti, posoudí zároveň jeho žádosti o obnovu řízení, a poté ji v souladu s ustanovením § 12 správního řádu z roku 2004 správního řádu postoupí k vyřízení příslušnému správnímu orgánu. Nejvyšší správní soud dále poukazuje na ustanovení § 100 odst. 2 správního řádu

z roku 2004, podle něhož se obnovy řízení nemůže dovolávat ten, kdo mohl důvod obnovy uplatnit v odvolacím řízení.

Z uvedeného vyplývá, že stěžovateli je sice třeba přisvědčit v tom, že výrok I. napadeného rozsudku nebyl městským soudem úplně přesně vyjádřen, neboť stěžovateli uložil povinnost rozhodnout o povolení obnovy řízení ve věci přijetí žalobcovy matky do Domova důchodců v Čáslavi, ačkoliv stěžovatel nebyl posledním orgánem rozhodujícím ve věci a není k takovému rozhodnutí ze zákona oprávněn, nicméně Nejvyšší správní soud neshledává v posuzované věci důvod pro zrušení výroku I. napadeného rozsudku, neboť tento výrok je možno interpretovat i v souladu se zákonem tak, aby nebyla porušena pravidla správního řízení a zároveň byla zachována práva žalobce. Ačkoliv tedy Nejvyšší správní soud výrok I. napadeného rozsudku nezrušil, bude stěžovatel v dalším postupu ve správním řízení vázán napadeným rozsudkem ve smyslu právního názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v tomto rozsudku (viz k tomu např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 104/2008-66, přístupný na www.nssoud.cz).

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 in fine s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1, 2 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly. Žalobce uplatnil právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, a to konkrétně ve výši 934 Kč za jízdné vlakem z místa bydliště žalobce k soudu a za účelem konzultace s advokátkou do Prahy, a to v celkové výši 146 Kč, a dále za jízdné za městskou hromadnou dopravu v Praze ve výši 104 Kč a náklady za telefony a vyhotovení podání ve výši 100 Kč. Ke svým tvrzením však žalobce nedoložil žádné doklady, že mu tyto náklady ve formě hotových výdajů skutečně vznikly. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že úspěšnému účastníku přísluší právo na náhradu nákladů řízení pouze v tom rozsahu, v jakém tyto náklady důvodně vynaložil. Jelikož ve věci se nekonalo u zdejšího soudu jednání ani jiný úkon soudu, k němuž by byl žalobce předvolán, nepřipadá přiznání nákladů za vyčíslené jízdné v úvahu. Náklady za vyhotovení podání (tzn. vyjádření ke kasační stížnosti) jsou kryty náhradou hotových výdajů, která bude vyplacena ustanovené advokátce. Nejvyšší správní soud tedy nezjistil, že by žalobci vznikly v souvislosti s řízením o kasační stížnosti nějaké důvodně vynaložené náklady řízení ve smyslu ustanovení § 57 s. ř. s., a proto nepřiznal náhradu nákladů řízení ani úspěšnému žalobci.

Odměna žalobcovy ustanovené zástupkyně JUDr. Dagmar Rezkové Dřímalové byla stanovena za jeden úkon právní služby podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, přičemž vycházel při stanovení sazby za úkon z ustanovení § 9 odst. 2 ve spojení s § 7 bod 2 této vyhlášky, neboť v posuzované věci se jednalo o věc nároku fyzické osoby v oblasti sociálního zabezpečení, u níž je stanovena tarifní hodnota 1000 Kč a z toho vyplývající sazba odměny 500 Kč za jeden úkon právní služby. Odměna ustanovené advokátky tak činí 500 Kč + náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč za úkon, tzn. celkem 800 Kč. Odměna nebyla zvýšena o částku daně z přidané hodnoty, neboť jmenovaná advokátka není plátcem DPH.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. dubna 2011

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu