

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobce: **L. J.,** zast. Mgr. Jiřím Douskem, advokátem, se sídlem Chrastavská 273/30, Liberec, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci ze dne 4. 10. 2010, č. j. 63 Ad 7/2010 - 17,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci ze dne 4. 10. 2010, č. j. 63 Ad 7/2010 - 17, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce v podání ze dne 17. 8. 2010 uvedl, že je osobou těžce zdravotně postiženou a po zaplacení nájemného mu ze starobního důchodu zbude stěží životní minimum. Sociální úřad výplatu příspěvku na péči podmiňuje vyplněním příslušného tiskopisu poskytovatelem sociálních služeb, avšak vzhledem k svému nepříznivému zdravotnímu stavu najde obtížně osobu, která by se o něho chtěla starat. Tento tiskopis je tak pro něho jako osaměle žijícího člověka diskriminační a měl by být zrušen. Sociální úřad mu zastavil výplatu příspěvku na péči neprávem již k 1. 3. 2009 a jeho nadřízený orgán na žádost o opětovné vyplácení této dávky doposud nereagoval. Žalobce proto požadoval, aby krajský soud vydal rozhodnutí, ve kterém by žalovanému uložil povinnost mu opětovně vyplácet příspěvek na péči se zpětnou účinností ke dni 1. 3. 2009. V příloze zaslal žalobce soudu nevyplněný formulář oznámení o poskytovateli pomoci.

Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci usnesením ze dne 4. 10. 2010, č. j. 63 Ad 7/2010 - 17, žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného spočívající v tom, že správní orgán nevydal rozhodnutí o přiznání příspěvku na péči od 1. 3. 2009, odmítl. V odůvodnění usnesení soud uvedl, že v podání ze dne 17. 8. 2010 nebyl napaden žádný úkon žalovaného, a to ani jeho poslední rozhodnutí ze dne 19. 8. 2009, č. j. OSV/515/2009/R/732, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Liberec ze dne 13. 7. 2009, č. j. 46884/2009/LIB, o zastavení výplaty příspěvku na péči žalobci od 1. 3. 2009. Žalobce se naopak domáhá toho, aby mu byl příspěvek na péči přiznán od tohoto data. Proto jeho podání ze dne 17. 8. 2010 nelze pokládat za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), když navíc dvouměsíční lhůta pro její podání již uplynula. Po obsahové stránce lze však podle soudu toto podání považovat za žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s.

Dále soud uvedl, že místně a věcně příslušný správní orgán je povinen zahájit řízení za podmínek stanovených v § 23 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, na návrh podaný na tiskopisu předepsaném ministerstvem. Z podání žalobce, z jím zaslaného tiskopisu a z listin poskytnutých správním orgánem však bylo zjištěno, že žalobce tuto stěžejní zákonnou podmínku nesplnil. Jestliže tedy příslušný návrh nebyl na předepsaném tiskopisu podán, nemohlo být řízení zahájeno. Na daný stav přitom nelze aplikovat ustanovení o zahájení řízení z moci úřední, neboť žalobce zcela zjevně není osobou neschopnou samostatně jednat ve smyslu § 23 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb. Žaloba tedy soudem nemůže být věcně projednána, neboť chybí jedna ze základních podmínek řízení, kterou je povinnost správního orgánu řízení zahájit a v něm rozhodnout. Za návrh na zahájení řízení pak nemůže být pokládáno ani žalobcovo podání ze dne 2. 6. 2010, které bylo zasláno žalovanému, neboť to sice vyjadřuje stanovisko žalobce, avšak nejedná se o řádně uplatněný návrh na úředním tiskopise. V dané věci tak podle soudu nebyly splněny podmínky řízení, přičemž tento nedostatek je neodstranitelný, a proto byla žaloba podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnuta.

Proti tomuto usnesení krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel") v zákonem stanovené lhůtě kasační stížnost z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu, který je obsažen v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil stejné námitky jako v žalobě. V doplnění kasační stížnosti, které bylo sepsáno prostřednictvím ustanoveného zástupce z řad advokátů, stěžovatel dále namítl, že v podání ze dne 2. 6. 2010 opětovně požádal o vyplácení příspěvku na péči a odkázal na svůj handicap, kvůli němuž není schopen řádně vyplnit příslušný tiskopis. Tento návrh měl být posuzován podle svého obsahu, a nikoliv jen formy, takže k zahájení řízení o přiznání příspěvku na péči došlo. S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci ze dne 4. 10. 2010, č. j. 63 Ad 7/2010 - 17, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření v kasační stížnosti uvedl, že podání ze dne 2. 6. 2010 se zabývá popisem zdravotních problémů stěžovatele, jeho neutěšenou sociální situací a špatným postavením důchodců v České republice. V jeho závěru stěžovatel uvedl, že mu Magistrát města Liberec poskytl příslušný tiskopis, který považuje za diskriminační kvůli tomu, že je v něm třeba vyplnit osobu nebo organizaci, která oprávněné osobě poskytuje péči. Příspěvek na péči se však poskytuje osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby za účelem zajištění potřebné pomoci, což stěžovatel odmítá připustit.

V řízení o kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 s. ř. s. vázán jejím rozsahem. Rovněž tak je podle odstavce třetího téhož zákonného ustanovení vázán důvody, jež byly stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněny, což však neplatí, bylo-li řízení před krajským soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Zmatečnost řízení před krajským soudem pak podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. spočívá v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce.

K zmatečnosti řízení před krajským soudem přitom došlo i v projednávané věci, takže Nejvyšší správní soud k ní musel přihlížet z úřední povinnosti, i když nebyla v kasační stížnosti namítnuta. Takto bylo zapotřebí postupovat i za situace, kdy kasační stížnost byla podána z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu, který je zakotven v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Pod tímto důvodem kasační stížnosti se totiž fakticky skrývají i další důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s., když z povahy věci je vyloučen jen důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Rozhodnutí o odmítnutí žaloby totiž může být nezákonné i z důvodu zmatečnosti řízení před krajským soudem, jak ostatně dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, který byl publikován pod č. 625/2005 Sb. NSS.

Napadeným usnesením krajský soud odmítl žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného, která měla spočívat v nevydání rozhodnutí o přiznání příspěvku na péči se zpětnou účinností od 1. 3. 2009. O žalobě pak rozhodl krajský soud specializovaným samosoudcem, ačkoliv ten může rozhodovat pouze o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu ve věcech uvedených v § 31 odst. 2 s. ř. s., a nikoliv též o žalobách na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 9 Aps 5/2007 - 63, publikovaný pod č. 1459/2008 Sb. NSS). Proto je zapotřebí učinit závěr, že v projednávané věci měl krajský soud podle § 31 odst. 1 s. ř. s. rozhodovat ve specializovaném tříčlenném senátě.

V tomto složení však krajský soud napadené usnesení nevydal, takže na daný případ lze plně vztáhnout závěr obsažený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Azs 5/2003 - 32, dostupného na www.nssoud.cz, podle něhož *„rozhodoval-li místo senátu ve věci samosoudce, jedná se o rozhodování soudu v nesprávném obsazení zakládající zmatečnost řízení [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].“*

Dále krajský soud napadeným usnesením odmítl žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu kvůli nesplnění podmínek řízení a nemožnosti odstranění tohoto nedostatku.

Otázkou podmínek řízení při posuzování žaloby proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008 - 164, které bylo publikováno pod č. 2181/2011 Sb. NSS. V tomto judikátu se uvádějí následující skutečnosti:

Rozšířený senát vycházel ze svého právního názoru vyjádřeného v usnesení ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247, v němž se sice řešila otázka, zda posouzení „způsobilosti" úkonu správního orgánu zasáhnout veřejná subjektivní práva ve smyslu § 82 s. ř. s. je součástí zkoumání podmínek řízení, nebo rozhodnutí ve věci samé, nicméně právní závěry vyslovené v tomto usnesení jsou aplikovatelné na nyní předloženou věc, byť se týká řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu.

Rozšířený senát tedy shodně s citovaným usnesením konstatuje, že i ve správním soudnictví jsou podmínky řízení vnímány jako takové podmínky, za nichž soud může rozhodovat ve věci samé; jejich nedostatek tedy brání soudu vydat meritorní rozhodnutí (srov. § 103 o. s. ř. podpůrně za použití § 64 s. ř. s.). Jsou chápány jako podmínky přípustnosti procesu jakožto celku, přičemž se upínají k procesním úkonům stran či soudu. Teorie procesního práva i soudní praxe řadí mezi podmínky řízení na straně soudu především pravomoc, příslušnost, na straně účastníků řízení způsobilost být účastníkem řízení, procesní způsobilost, popř. též plnou moc zmocněnce v případě zastoupení. Úkony soudu i úkony stran jsou pak vázány společnými podmínkami - překážkou litispendence a překážkou věci rozsouzené. Dalšími okolnostmi, které obvykle brání věcnému projednání návrhu (žaloby) ve správním soudnictví jsou opožděnost (předčasnost) žaloby, podání návrhu zjevně neoprávněnou osobou, nepřípustnost. Specifickým důvodem, jenž vylučuje další postup v řízení, jsou neodstraněné vady žaloby (§ 37 odst. 5 s. ř. s.). Jsou-li naplněny zákonné předpoklady, soud žalobu odmítne, aniž by se mohl zabývat její důvodností. K posouzení důvodnosti žaloby tedy soud může přistoupit jen tehdy, byla-li včas podána přípustná žaloba osobou k tomu oprávněnou a pokračování v řízení nebrání neodstraněné vady žaloby nebo nedostatek podmínek řízení.

Ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. pod nadpisem „ochrana proti nečinnosti správního orgánu" a „žalobní legitimace a účastníci řízení" stanoví, že ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis 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.

Citované ustanovení § 79 s. ř. s. vymezuje okruh tvrzení, která musí žalobce uplatnit, aby jeho procesní úkon (žaloba) měl zamýšlené účinky, tj. dal vzniknout příslušnému procesně-právnímu vztahu, a vedl soud k rozhodnutí směřujícímu k ochraně veřejného subjektivního práva, v daném případě práva na vydání rozhodnutí či osvědčení správního orgánu. V průběhu řízení se poté zkoumá, zda žalobce tvrzenou věcnou legitimaci k podání žaloby skutečně měl,

resp. zda se žalovaný tvrzené nečinnosti dopustil, zda je tedy skutečně věcně pasivně legitimován. V tomto smyslu je třeba institut aktivní legitimace chápat v tradičním pojetí jako oprávnění vyplývající z hmotného práva; má ji ten z účastníků, komu svědčí právo nebo povinnost, o něž se v řízení jedná. Rozšířený senát tedy uzavřel, že posouzení toho, zda je správní orgán nečinný ve smyslu § 79 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoliv otázkou existence podmínek řízení.

S tímto názorem rozšířeného senátu se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje i v nyní projednávané věci a neshledává žádného důvodu se od něho odchýlit. Proto musí konstatovat, že pokud krajský soud dospěl k závěru, podle něhož nebyla-li žádost o přiznání příspěvku na péči podána na předepsaném tiskopise, nemohlo dojít k zahájení řízení, tak ve skutečnosti učinil závěr o nedůvodnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, nikoliv o neodstranitelném nedostatku podmínek řízení o této žalobě. Takový závěr však mohl krajský soud vyslovit pouze v meritorním rozhodnutí o věci samé, nikoliv formou odmítnutí žaloby. Na uvedenou skutečnost nebylo v žádné stížnostní námitce výslovně poukázáno, přičemž Nejvyšší správní soud je v tomto směru podle § 109 odst. 3 s. ř. s. vázán důvody kasační stížnosti. Nicméně tím, že krajský soud v rozhodnutí o odmítnutí žaloby řešil otázku její důvodnosti, zabránil přezkumu napadeného usnesení v rozsahu stížnostní námitky, podle níž došlo k zahájení řízení o přiznání příspěvku na péči na základě písemné žádosti, i když tato nebyla podána na předepsaném tiskopise (srov. kupř. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, www.nssoud.cz). Také z tohoto důvodu je tedy nutné pokládat rozhodnutí soudu o odmítnutí žaloby za nezákonné a naplňující důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnosti je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto zrušovacím rozhodnutí. Krajský soud tedy v dalším řízení bude o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu rozhodovat ve tříčlenném senátu a to, zda je žalovaný nečinný ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. posoudí až v meritorním rozhodnutí o věci samé. V novém rozhodnutí krajský soud podle § 110 odst. 2 věty první s. ř. s. rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 30. března 2011

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu