

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobkyně: **L. L.**, zastoupené Mgr. Dagmar Rezkovou Dřímalovou, advokátkou, se sídlem Muchova 9/223, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, proti vyrozumění žalovaného ze dne 25. 3. 2010, zn. 2010/13531 - 212, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 4. 2011, č. j. 4 Ad 25/2010 - 9,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Ustanovené zástupkyni žalobkyně, advokátce Mgr. Dagmar Rezkové Dřímalové, **se přiznává** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti v částce 960 Kč, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojí kasační stížností proti výše uvedenému usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým městský soud rozhodl o odmítnutí stěžovatelčiny žaloby proti „vyrozumění“ žalovaného ze dne 25. 3. 2010, č. j. 2010/13531 - 212. Tímto vyrozuměním žalovaný sdělil stěžovatelce, že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení. Městský soud svoje rozhodnutí odůvodnil tak, že není dána aktivní žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Podle uvedeného ustanovení se může žalobou u soudu domáhat ochrany svých práv ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku

porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“). Dopisem, který byl žalobkyni zaslán žalovaným s datem 25. 3. 2010 pod zn. 2010/13531 - 212, nebyl učiněn správním orgánem úkon, jímž by se zakládala, měnila, rušila nebo závazně určovala práva nebo povinnosti stěžovatelky. Tímto dopisem bylo žalobkyni pouze sdělováno, že na základě jejího podnětu bylo přezkoumáno podle § 94 a násl. správního řádu pravomocné rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 26. 1. 2010, č. j. MHMP 1004090/2009, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně o prominutí zmeškání úkonu, přičemž žalovaný neshledal v postupu Magistrátu hlavního města Prahy pochybení. Tato skutečnost byla uvedeným dopisem stěžovatelce pouze sdělována. Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Městský soud proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl, protože žaloba proti uvedenému dopisu je podle zákona nepřípustná. O náhradě nákladů řízení rozhodl městský soud tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Proti tomuto usnesení městského soudu brojí stěžovatelka kasační stížností ze dne 15. 4. 2011 spojenou se žádostí o ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti, která byla po ustanovení zástupkyně doplněna podáním ze dne 22. 7. 2011. Stěžovatelka opírá svou kasační stížnost o stížnostní důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Stěžovatelka namítá, že v uvedeném případě mělo být žalovaným rozhodnuto řádným rozhodnutím, neboť dle jejího názoru je z obsahu sdělení žalovaného i z celého řízení zřejmé, že Magistrát hlavního města Prahy pochybil při posuzování žádosti stěžovatelky o prominutí zmeškání úkonu v zákonem stanoveném termínu a při posuzování odvolání stěžovatelky. I sdělení žalovaného č. j. 2010/13531 - 212, ze dne 25. 3. 2010 lze podle názoru stěžovatelky považovat za rozhodnutí, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti, neboť stěžovatelkou namítané důvody a skutečnosti (zejména zdravotního charakteru), pro které podala shora zmiňované odvolání i žádost o prominutí zmeškání úkonu bezprostředně poté, co předmětná překážka odpadla, nebyly žalovaným správně vyhodnoceny, resp. podnět stěžovatelky k přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení byl dle jejího názoru nesprávně posouzen. Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížností napadené usnesení městského soudu zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 2. 8. 2011 uvedl, že podání žalobkyně bylo podle obsahu posouzeno jako podnět k přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu. Jednalo se o přezkoumání rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, č. j. MHMP 998294/2009 ze dne 26. 1. 2010, kterým bylo jako opožděné zamítnuto odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 3, č. j. OSV/OSD/Ne/41/04, jímž byla žalobkyni přiznána opakovaná dávka sociální péče. Dále se jednalo o rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy č. j. MHMP 1004090/2009 ze dne 26. 1. 2010, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně o prominutí zmeškání úkonu, které bylo podáno proti usnesení Úřadu městské části Praha 3 č. j. OSV/OSD/Ne/41/04 ze dne 23. 11. 2009. Řízení se týkala opožděného odvolání a neprominutí zmeškání úkonu – nedodržené odvolací lhůty. Žalovaný podnět k přezkoumání těchto rozhodnutí posoudil a přezkumné řízení nezahájil, neboť nebyl shledán rozpor se zákony, obecně závaznými předpisy ani obecně závaznými nařízeními.

Stěžovatelka byla o tomto závěru informována dopisem ze dne 25. 3. 2010, č. j. 2010/13531 - 212. Výklad podaný stěžovatelkou v kasační stížnosti žalovaný odmítá. Žalovaný přezkoumal stěžovatelkou napadená rozhodnutí odvolacího správního orgánu a shledal, že Magistrát hlavního města Prahy nepochybil. K zahájení přezkumného řízení tak vůbec nedošlo, neboť pro jeho zahájení nebyly shledány důvody. K tomuto závěru žalovaný dospěl po předběžném posouzení věci. Předběžné posouzení věci však není řízením a není možno jej zakončit vydáním rozhodnutí. Závěr předběžného posouzení byl stěžovatelce sdělen dopisem. Toto sdělení formou dopisu je však ze soudního přezkumu vyloučeno. Vzhledem k uvedenému žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), a je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.). Stěžovatelka je též zastoupena advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Přezkumné řízení je upraveno § 94 – 99 správního řádu. Přitom § 94 odst. 1 správního řádu stanoví: *V přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. Přezkumné řízení lze zahájit, i pokud je rozhodnutí předběžně vykonatelné podle § 74 a dosud nenabylo právní moci; pokud bylo po zahájení takového přezkumného řízení podáno odvolání, postupuje se podle ustanovení hlavy VIII této části. Účastník může dát podnět k provedení přezkumného řízení; tento podnět není návrhem na zahájení řízení; jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli.*

Podle § 95 odst. 1 správního řádu *správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, zahájí z moci úřední přezkumné řízení, jestliže po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy.*

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*

Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze vykládat doslovným jazykovým výkladem, nýbrž je nutno jej interpretovat podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace musí být dána pro všechny případy, kdy jsou dotčena práva žalobce, tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jeho právní sféry. Legitimace je tedy založena tvrzením žalobce, že takový úkon správního orgánu měl negativní dopady do jeho právní sféry. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k této otázce v usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikováno pod č. 906/2006 Sb. NSS, judikoval, že *ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke*

konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce. (...) Rozhodnutí je tedy vymezeno materiálními znaky; je proto nevýznamné, zda je úkon správního orgánu jako rozhodnutí výslovně označen a zda má zákonem předepsanou formu či nikoliv (posléze uvedená otázka je relevantní až při posuzování merita).

V projednávané věci je přezkoumávána povaha přípisu žalovaného ze dne 25. 3. 2010, zn. 2010/13531 - 212, kterým bylo stěžovatelce sděleno, že podle obsahu bylo její podání posouzeno jako podnět k přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení v souladu s § 94 odst. 1 správního řádu. Dále byl v přípisu rekapitulován průběh předcházejícího správního řízení a stěžovatelce bylo sděleno, že Magistrát hlavního města Prahy nepochybil při rozhodování ve věci opožděného odvolání. Taktéž bylo uvedeným přípisem stěžovatelce zrekapitulován průběh správního řízení při rozhodování Magistrátu hlavního města Prahy o zamítnutí žádosti stěžovatelky o prominutí zmeškání úkonu – nedodržené odvolací lhůty a sděleno, že ani při tomto rozhodování Magistrát hlavního města Prahy nepochybil. V přípise žalovaný dále konstatuje, že Magistrát hlavního města Prahy postupoval v souladu s uvedenými ustanoveními správního řádu a podnět stěžovatelky tak byl shledán nedůvodným. Závěrem bylo stěžovatelce sděleno, že žalovaný může rozhodnutí změnit nebo zrušit pouze v případě, že bylo vydáno v rozporu se zákony, obecně závaznými právními předpisy nebo obecně závaznými nařízeními. Žalovaný pak v uvedeném přípisu konstatoval, že v daném případě nebyl takový rozpor shledán, proto přezkumné řízení nebylo zahájeno a stěžovatelka je o věci vyrozumívána tímto dopisem.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že je nepochybné, že se v případě napadeného aktu žalovaného jedná o přípis, vydaný na základě podnětu stěžovatelky, kterým bylo stěžovatelce sděleno, že žalovaný za aplikace § 94 odst. 1 a § 95 odst. 1 správního řádu po předběžném posouzení věci nedospěl k závěru, že lze mít důvodně za to, že předmětná rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy byla vydána v rozporu s právními předpisy, a že je tedy třeba zahájit z moci úřední přezkumné řízení.

Nejvyšší správní soud zde odkazuje na svou předcházející konstantní judikaturu ohledně přezkumného řízení, a to nejprve na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2011, č. j. 4 Ads 52/2007 - 107, dostupný na www.nssoud.cz, ze kterého se podává: *Přezkumné řízení ve smyslu § 94 a násl. správního řádu (...), je toliko mimořádným procesním instrumentem, bývá řazeno mezi tzv. nápravné prostředky dozorčího práva. Je pro něj charakteristické, že je zahajováno a vedeno výlučně z moci úřední ve smyslu § 46 správního řádu, není v dispozici účastníka řízení a v tomto smyslu na něj není právní nárok (SKULOVÁ, S. a kol. Správní právo procesní. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. s. 278 - 279.). Je sice pravdou, že účastník může dát podle § 94 odst. 1 věty třetí správního řádu podnět k provedení přezkumného řízení, tento podnět však není návrhem na zahájení řízení a jestliže správní orgán neshledá k zahájení důvody, toliko sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů podateli. To, zda bude podnětu účastníka vyhověno či nikoliv a zda bude přezkumné řízení zahájeno, závisí výhradně na posouzení opodstatněnosti příslušným správním orgánem. Žalovaný proto nijak nepochybil, pokud stěžovateli sdělil, že na základě jím provedeného šetření nebyly zjištěny důvody k zahájení přezkumného řízení, a toto sdělení řádně odůvodnil, jak se tomu v tomto případě stalo.* Dále pak Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 - 71, publikovaný pod č. 1831/2009 Sb. NSS, ve kterém se uvádí:

Přípis, jímž správní orgán sděluje, že neshledává důvody k zahájení přezkumného řízení (§ 94 odst. 1 správního řádu z roku 2004), je pouhým sdělením úřadu straně a není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.; takový úkon je vyloučen z přezkoumání soudem ve správním soudnictví a žalobu proti němu podanou správní soud odmítne jako nepřípustnou [§ 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. e), § 70 písm. a) s. ř. s.].

Je tedy zjevné, že žalovaný nepochybil, pokud po předběžném posouzení vyrozuměl stěžovatelku pouze přípisem, že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení a nevydal o této věci rozhodnutí. Rozhodnutí v přezkumném řízení by žalovaný mohl vydat teprve za podmínky, že by nejprve shledal důvodnou pochybnost o souladu stěžovatelkou zmiňovaných správních rozhodnutí s právními předpisy a na základě toho zahájil přezkumné řízení ve smyslu § 95 odst. 1 správního řádu. Pokud žalovaný však důvody k zahájení přezkumného řízení neshledal, správně o tom informoval stěžovatelku pouze přípisem, který v souladu s předestřenou judikaturou materiálně nelze považovat za správní rozhodnutí, neboť nemá dopady do právní sféry stěžovatelky. Za této situace ani krajský soud nepochybil, pokud odmítl žalobu stěžovatelky proto, že směřovala proti aktu, který nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost stěžovatelky důvodnou a zamítl ji v souladu s ust. § 110 odst. 1 s. ř. s.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud ve smyslu ustanovení § 60 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. tak, že vzhledem k tomu, že se jedná o věc sociální péče, nemá žalovaný právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Vzhledem k tomu, že zástupkyně stěžovatelky pro řízení o kasační stížnosti byla ustanovena usnesením městského soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 4 Ad 25/2010 - 23, platí její hotové výdaje a odměnu za zastupování v souladu s ustanovením § 35 odst. 8 první věty s. ř. s. za středníkem ve spojení s § 120 s. ř. s. stát. Ustanovená zástupkyně stěžovatelky zdejšímu soudu k jeho výzvě sdělila podáním ze dne 15. 9. 2011, že je plátcem DPH a doložila osvědčení o registraci, a dále požadovala odměnu za následující úkony právní služby: 16. 5. 2011 převzetí věci včetně studia spisu u soudu dne 2. 6. 2011 a doplnění kasační stížnosti dne 22. 7. 2011. Ustanovená zástupkyně stěžovatelky však netvrdila kromě převzetí a přípravy zastoupení také první poradu s klientem, což je předpokladem pro přiznání odměny za úkon podle § 11 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Studium spisu je pak úkonem, za který náleží advokátovi odměna pouze v trestním řízení (srov. § 11 odst. 1 písm. f) advokátního tarifu).

Nejvyšší správní soud tedy ustanovené zástupkyni stěžovatelky přiznal odměnu pouze za jeden úkon právní služby, a to doplnění kasační stížnosti dne 22. 7. 2011. Jde tedy o jeden úkon právní služby po 500 Kč podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 položkou 2. a § 9 odst. 2 a 3 písm. f), když v předmětné věci se ve smyslu § 9 odst. 2 advokátního tarifu jedná o věc nároků fyzické osoby v oblasti sociálního zabezpečení, pro niž se za tarifní hodnotu považuje částka 1000 Kč, a dále náhradu hotových výdajů v podobě režijního paušálu ve výši 1 x 300 Kč podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky. Nejvyšší správní soud

tedy ustanovené zástupkyni stěžovatelky celkem přiznal odměnu za zastupování a hotové výdaje ve výši 800 Kč. Jelikož zástupkyně stěžovatelky doložila, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se její nárok podle § 35 odst. 8 věty druhé s. ř. s. o částku odpovídající této dani. Zástupkyni stěžovatele bude celková částka ve výši 960 Kč vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 2. listopadu 2011

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu