

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, o žalobě proti „vyrozumění" žalovaného ze dne 4. 10. 2010, zn. 2010/73329 - 212, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2011, č. j. 1 Ad 5/2011 - 35,

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 4. 10. 2010, zn. 2010/73329 - 212, kterým žalovaný stěžovatelce sdělil, že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení. Městský soud svoje rozhodnutí odůvodnil tak, že z § 94 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád"), vyplývá, že přezkumné řízení zahajované na podnět účastníka se rozpadá do dvou částí. Jde jednak o část, kdy se vyhodnocuje důvodnost podnětu a jednak o část samotného přezkumu rozhodnutí, která

následuje až v případě, že podnět byl shledán důvodným. První část je přitom v případě negativního vyřízení ukončena pouhým sdělením podateli. Toto sdělení nepředstavuje rozhodnutí ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."). Ohledně této problematiky odkázal městský soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 - 71, publikovaný pod č. 1831/2009 Sb. NSS. Vzhledem k tomu, že se stěžovatelka domáhala soudního přezkumu rozhodnutí, které je z přezkoumání vyloučeno jako úkon, který není rozhodnutím, městský soud žalobu usnesením odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a o náhradě nákladů řízení rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Proti tomuto usnesení městského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost a požádala o ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti. Ustanovená zástupkyně stěžovatelky doplnila kasační stížnost podáním ze dne 12. 9. 2011. Stěžovatelka opírá svou kasační stížnost o stížnostní důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V kasační stížnosti stěžovatelka namítá, že v tomto případě mělo být žalovaným rozhodnuto řádným rozhodnutím, neboť dle jejího názoru je z obsahu sdělení žalovaného i z celého řízení zřejmé, že správní orgán prvního stupně i Magistrátu hlavního města Prahy při posuzování žádosti o přiznání příspěvku na živobytí a žádosti o přiznání doplatku na bydlení, včetně posuzování odvolání stěžovatelky pochybily, neboť, jak je zřejmé z podání stěžovatelky i v jiných případech, správním orgánům obou stupňů jsou sociální a majetkové poměry stěžovatelky známy. Podle názoru stěžovatelky lze i sdělení žalovaného č. j. 2010/73329 - 212 ze dne 4. 10. 2010 považovat za rozhodnutí, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti, neboť stěžovatelkou namítané důvody a skutečnosti (a to zejména majetkového, sociálního a zdravotního charakteru), pro které podala shora uvedené žádosti o přiznání příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení a odvolání proti rozhodnutím správního orgánu prvního stupně, nebyly žalovaným správně vyhodnoceny, resp. její podnět k přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení byl dle jejího názoru nesprávně posouzen. S ohledem na to stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil kasační stížností napadené usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatelky uvedl, že obdržel podání žalobkyně, které bylo podle obsahu posouzeno jako podnět k přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu. Jednalo se o přezkoumání rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy č. j. MHMP 451070/2010 ze dne 14. 7. 2010, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 3, č. j. 11605/2010/AAC, kterým nebyla žalobkyni přiznána dávka pomoci v hmotné nouzi příspěvek na živobytí. Dále se jednalo o rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy č. j. MHMP 451072/2010 ze dne 14. 7. 2010, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 3 č. j. 12144/2010/AAC ze dne 13. 4. 2010, kterým žalobkyni nebyla přiznána dávka pomoci v hmotné nouzi doplatek na bydlení. Žalovaný podnět k přezkoumání těchto rozhodnutí posoudil a přezkumné řízení nezahájil, neboť nebyl shledán rozpor se zákony, obecně závaznými právními předpisy ani obecně závaznými nařízeními. O tomto závěru byla žalobkyně informována dopisem ze dne 4. 10. 2010, č. j. 2010/73329 - 212. V kasační stížnosti stěžovatelka uvádí, že mělo být rozhodnuto řádným rozhodnutím, neboť je zřejmé z obsahu sdělení žalovaného i celého řízení, že Magistrát hl. města Prahy při posuzování žádosti o přiznání doplatku na bydlení pochybil. Podle názoru stěžovatelky je

třeba sdělení žalované ze dne 4. 10. 2010, č. j. 2010/73329 - 212, považovat za rozhodnutí, kterým se mění, ruší, nebo závazně určují práva a povinnosti. Tento výklad však žalovaný odmítá. Žalovaný přezkoumal žalobkyní napadená rozhodnutí odvolacího správního orgánu a shledal, že Magistrát hlavního města Prahy nepochybil. K zahájení přezkumného řízení tak vůbec nedošlo, neboť pro toto zahájení nebyly shledány důvody. K tomuto závěru žalovaný dospěl po předběžném posouzení věci. Předběžné posouzení věci však není řízením a není možno je zakončit vydáním rozhodnutí. Závěr předběžného posouzení byl stěžovatelce sdělen dopisem. Toto sdělení je však ze soudního přezkumu vyloučeno. Závěrem žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

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 4. 10. 2010, zn. 2010/73329 - 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 bylo tímto přípisem stěžovatelce sděleno, že správní řízení ve věci proběhla v souladu s příslušnými ustanoveními správního řádu a že ani v právním hodnocení věci příslušné správní orgány nepochybily, což bylo stěžovatelce blíže zdůvodněno s odkazem na příslušná ustanovení zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. Závěrem je stěžovatelce sděleno, že žalovaný může rozhodnutí změnit nebo zrušit pouze pokud nebylo vydáno v souladu s právními předpisy. Žalovaný dále v uvedeném přípisu konstatuje, že v daném případě takový rozpor shledán nebyl, proto přezkumné řízení nebylo zahájeno a o věci je stěžovatelka vyrozuměna tímto dopisem.

Podle Nejvyššího správního soudu 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 rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 14. 7. 2010, č. j. MHMP 451070/2010, a rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 14. 7. 2010, č. j. MHMP 451072/2010, 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 odmítnul žalobu stěžovatelky proto, že směřovala proti aktu, který nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Nad rámec nutného Nejvyšší správní soud uvádí, že ze soudního spisu (č. l. 1 soudního spisu) vyplývá, že stěžovatelka napadla rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy č. j. MHMP 451070/2010 a č. j. MHMP 451072/2010, která měla být předmětem přezkumného řízení, samostatnými žalobami ve správním soudnictví. Zákonnost těchto rozhodnutí tedy bude přezkoumána správním soudem v příslušných řízeních a neprovedení přezkumného řízení podle správního řádu tedy nemůže být samo o sobě nikterak na újmu právům stěžovatelky.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost stěžovatelky důvodnou a zamítnul 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 pomoci v hmotné nouzi 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 28. 6. 2011, č. j. 1 Ad 5/2011 - 42, 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 14. 10. 2011, že je plátcem DPH a doložila osvědčení o registraci, a dále požadovala odměnu za následující úkony právní služby: 28. 6. 2011 převzetí věci včetně studia spisu u soudu dne 21. 7. 2011 a doplnění kasační stížnosti dne 12. 9. 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 12. 9. 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 27. října 2011

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda
senátu