

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 žalobce: **L. J.,** zastoupeného Mgr. Jiřím Douskem, advokátem, se sídlem Chrastavská 273/30, Liberec 2, proti žalovanému: **Úřad práce České republiky,** se sídlem Karlovo náměstí 1, Praha 2, o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, a to Úřadu práce České republiky ve věci vedené do 31. 12. 2011 u Magistrátu města Liberec pod sp. zn. 34681/2007/LIB, o návrhu na přiznání příspěvku na péči, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, ze dne 18. 1. 2012, č. j. 59 A 24/2011 - 103,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, ze dne 18. 1. 2012, č. j. 59 A 24/2011 - 103, **se zrušuje**.

II. Žaloba žalobce na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, a to Úřadu práce České republiky ve věci vedené do 31. 12. 2011 u Magistrátu města Liberec pod sp. zn. 34681/2007/LIB, o návrhu na přiznání příspěvku na péči ze dne 17. 8. 2010 **se odmítá**.

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

IV. Žalobci **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

V. Ustanovenému zástupci žalobce, advokátovi Mgr. Jiřímu Douskovi **se přiznává** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti v částce 2880Kč, která bude

vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Dne 17. 8. 2010 podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) žalobu, která byla Krajským soudem v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) vyhodnocena jako žaloba proti nečinnosti. Krajský soud nejprve žalobu odmítl usnesením ze dne 4. 10. 2010, č. j. 63 Ad 7/2010 - 17. Toto rozhodnutí však bylo zrušeno ke kasační stížnosti žalobce rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č. j. 4 Ans 3/2011 - 55, ve kterém Nejvyšší správní soud vyšel z toho, že žaloba neměla být odmítnuta usnesením z důvodu, že nebyla-li žádost žalobce o příspěvek na péči podána na předepsaném tiskopise, nedošlo k zahájení řízení, protože šlo o závěr o nedůvodnosti žaloby, nikoliv o závěr o nedostatku podmínek řízení. Nejvyšší správní soud také shledal usnesení krajského soudu zmatečným pro nesprávné obsazení soudu, neboť krajský soud rozhodl specializovaným samosoudcem, avšak měl rozhodovat ve specializovaném tříčlenném senátu.

[2] Rozsudkem, který je nyní napaden kasační stížností, rozhodl krajský soud ve věci znova dne 18. 1. 2012 tak, že žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve věci řízení o návrhu stěžovatele na přiznání příspěvku na péči se zamítá. O nákladech řízení bylo rozhodnuto tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení a ustanovenému zástupci žalobce byla přiznána odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v celkové výši 7200 Kč.

[3] Svůj nynější rozsudek odůvodnil krajský soud tak, že z dikce § 7 odst. 1 a 2 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (dále jen „zákon o sociálních službách“) vyplývá, že příspěvek na péči je určen pro zajištění pomoci osoby závislé na péči jiné osoby od jiné (pečující) osoby. Nárok na příspěvek má i osoba, jíž pomoc poskytuje poskytovatel sociálních služeb, popř. je umístěna ve speciálním lůžkovém zařízení či jiném obdobném zařízení nebo ústavu. Příspěvek na péči není formou „příspěvku k důchodu“ určenou výhradně pro žadatele o příspěvek, za jaký jej pokládá stěžovatel v podané žalobě. Aby mohl správní orgán ověřit splnění všech podmínek pro poskytnutí příspěvku, je podle § 23 zákona o sociálních službách žadatel povinen podat písemnou žádost na předepsaném tiskopisu, ve kterém mimo jiné musí být také označena osoba poskytující žadateli pomoc (srov. § 24 zákona o sociálních službách).

[4] V projednávané věci byl příspěvek vyplácen na základě žádosti žalobce na předepsaném tiskopise doručeném správnímu orgánu dne 1. 9. 2008, kde byly jako pečující osoby označeni syn žalobce P. J. a Ing. V. J. Výplata příspěvku na péči byla na základě provedených kontrol využívání příspěvku zastavena rozhodnutím Magistrátu města Liberce ze dne 13. 7. 2009, č. j. 46884/2009/LIB, přičemž odvolání proti tomuto

rozhodnutí bylo zamítnuto a rozhodnutí potvrzeno rozhodnutím Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 19. 8. 2009, č. j. OSV/515/R/732. Stěžovatel se poté domáhal obnovení výplaty příspěvku. Dne 18. 1. 2010 bylo stěžovateli doručeno sdělení s tiskopisem a v tomto sdělení byl poučen, že v případě sjednání péče má zaslat vyplněný tiskopis magistrátu. To však stěžovatel neučinil a postavil se k této věci odmítavě, což vyplývá z jeho dopisu magistrátu ze dne 15. 3. 2010. Stěžovatel pak patřičně nereagoval ani na novou výzvu magistrátu ze dne 22. 3. 2010, v jejíž příloze byl opět tiskopis.

[5] Podle názoru krajského soudu je základní podmínkou zahájení řízení ve věci v souladu s ust. § 23 zákona o sociálních službách podání návrhu žadatelem na tiskopisu předepsaném ministerstvem. Žalobce ale ani po opakovaných výzvách tuto podmínku nesplnil. Řízení o příspěvku na péči tedy nebylo zahájeno a správní orgán nemohl ve věci činit žádné úkony, které by jinak provedl po zahájení řízení a které směřují k rozhodnutí ve věci samé. Postup správního orgánu tedy nelze hodnotit jako nečinnost rozpornou se zákonem, protože chybí základní předpoklad zahájení řízení, a to podání řádně vyplněného tiskopisu stěžovatelem.

II. Kasační stížnost

[6] Proti tomuto rozsudku brojí stěžovatel kasační stížností ze dne 14. 2. 2012, přičemž za důvod kasační stížnosti označil důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

[7] Stěžovatel uvádí, že nesouhlasí s argumentací soudu, že nemohlo dojít k nečinnosti správního orgánu, když návrh nebyl podán na úředním tiskopise a řízení tak nebylo zahájeno. Stěžovatel uvádí, že v dopise ze dne 2. 6. 2010 žádá správní orgán o opětovné vyplácení příspěvku a odkazuje na svůj handicap, kvůli kterému není schopen vyplnit úřední tiskopis sám. Podle názoru stěžovatele by návrh měl být posuzován podle obsahu nikoliv podle formy. Proto se stěžovatel domnívá, že k zahájení řízení došlo.

[8] Stěžovatel dále uvádí, že není pravda, že nemůže mít nárok na příspěvek, protože neexistují osoby pečující. Sám krajský soud v odůvodnění uvedl, že jako poslední pečující osoby byli nahlášeni jeho syn P. J. a jeho žena Ing. V. J. Toto se nezměnilo a stěžovatelův syn a snacha jsou stále osobami, které o stěžovatele v současnosti zdarma pečují.

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil podáním ze dne 25. 2. 2011 tak, že se zcela ztotožňuje s odůvodněním napadeného rozsudku krajského soudu. Žalovaný zejména zdůraznil, že správní orgán nebyl v rozporu se zákonem nečinný, nýbrž nad rámec zákona projevil svým chováním vůči žadateli značnou vstřícnost.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[10] 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 stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.). Stěžovatel je též v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[11] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že ač stěžovatel formálně označil kasační stížnost jako podanou z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., z obsahu stěžovatelových námitek vyplývá, že stěžovatel fakticky uplatňuje důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

[12] Při přezkoumání napadeného rozsudku krajského soudu vycházel Nejvyšší správní soud z ust. § 109 odst. 4 s. ř. s., podle něhož je Nejvyšší správní soud *vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před 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.*

[13] S ohledem na citované ust. § 109 odst. 4 s. ř. s. zdejší soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu nad rámec stížnostních bodů uvedených v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že rozsudek krajského soudu trpí zmatečností spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení.

[14] Podle ust. § 103 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. *kdykoli za řízení přihlíží soud k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení).* Nejsou-li splněny podmínky řízení, nemůže soud rozhodnout ve věci samé. Podle ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. je v případě žaloby proti nečinnosti správního orgánu jednou z podmínek řízení i předchozí vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně žalobce proti nečinnosti správního orgánu. (Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 - 100, publikovaný pod č. 1683/2008 Sb. NSS.)

[15] Tato podmínka v podstatě reflektuje zásadu subsidiární povahy správního soudnictví, jež je v obecné rovině zakotvena v ust. § 5 s. ř. s., podle kterého se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, nestanoví-li soudní řád správní nebo zvláštní zákon jinak. Soudní řád správní tak důsledně zavádí tradiční žalobní řízení, kdy soudní ochrana nastupuje teprve poté, kdy jsou vyčerpány možnosti nápravy nezákonného nebo vadného rozhodnutí prostředky správního řízení. Podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve svojí 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 (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, publikovaný pod č. 672/2005 Sb. NSS).

[16] V projednávané věci se přitom jednalo o otázku nečinnosti v řízení o přiznání příspěvku na péči podle zákona o sociálních službách. Zákon o sociálních službách ve

znění účinném do 31. 12. 2011 v ust. § 118 výslovně stanovil, že v řízení podle tohoto zákona se postupuje podle správního řádu, není-li v tomto zákoně stanoveno jinak. S účinností od 1. 1. 2012 bylo pak uvedené ustanovení zrušeno, zároveň však zákon o sociálních službách použití správního řádu výslovně nevylučuje. S ohledem na ust. § 1 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád"), je proto třeba dovodit, že i nadále se subsidiárně řízení o příspěvku podle zákona o sociálních službách řídí správním řádem.

[17] Již dříve bylo judikaturou zdejšího soudu dovozeno, že *před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je v řízení vedeném podle správního řádu č. 500/2004 Sb. třeba vždy nejprve vyčerpat procesní prostředek ochrany proti nečinnosti ve správním řízení, kterým je návrh nadřízenému správnímu orgánu dle § 80 odst. 3 správního řádu* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 - 100, publikovaný pod č. 1683/2008 Sb. NSS.).

[18] V projednávané věci přitom stěžovatel ve své žalobě ze dne 17. 8. 2010 netvrdil, že by využil prostředky ochrany proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 3 správního řádu. Ani z obsahu správního spisu nic takového nevyplývá. Krajský soud tedy pochybil, pokud za tohoto stavu věci rozhodl ve věci samé, aniž by byla splněna jedna ze základních podmínek řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu. Je zjevné, že již v řízení před krajským soudem byly dány podmínky pro odmítnutí žaloby podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto v souladu s ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadené rozhodnutí a rozhodl o odmítnutí žaloby.

[19] Nejvyšší správní soud se již nezabýval stěžovatelem uplatněnými stížnostními body, neboť to považuje za dané situace za nadbytečné.

IV. Náklady řízení

[20] Výrok o náhradě nákladů řízení o stěžovatelově žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ze dne 17. 8. 2010 se opírá o ust. § 60 odst. 3, větu první, s. ř. s., ve spojení s ust. § 120 s. ř. s., dle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

[21] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o ust. § 60 odst. 7 s. ř. s., ve spojení s ust. § 120 s. ř. s., dle kterého jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud výjimečně rozhodnout, že se náhrada nákladů účastníkům nebo státu zcela nebo zčásti nepřiznává. Nejvyšší správní soud shledal v nyní projednávané věci právě takové důvody zvláštního zřetele hodné ve smyslu ust. § 60 odst. 7 s. ř. s. spočívající v tom, že zrušení rozsudku krajského soudu je důsledkem nezákonného postupu tohoto soudu, nikoliv důvodnosti stížnostních námitek uplatněných v podané kasační stížnosti, kterými se zdejší soud vůbec meritorně nezabýval, proto náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žalobci nepřiznal, ač zároveň rozhodl o zrušení rozsudku krajského soudu napadeného kasační stížností. Ostatně podle obsahu spisu žalobci ani žádné náklady nevznikly.

[22] Stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen ustanoveným zástupcem Mgr. Jiřím Douskem, advokátem. Ustanovený zástupce stěžovatele zaslal zdejšímu soudu

vyúčtování, v němž požaduje mimosmluvní odměnu za jeden úkon právní služby, kterou vyčísluje celkovou částkou 2 280 Kč včetně DPH. Zdejší soud konstatuje, že ve vyúčtování ustanoveného zástupce stěžovatele došlo k početní chybě. Ustanovenému zástupci stěžovatele náleží za jeden úkon právní služby v řízení o kasační stížnosti podle § 9 odst. 3 písm. f) ve spojení s § 7 bodem 5 Advokátního tarifu částka 2100 Kč a podle § 13 odst. 3 Advokátního tarifu náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč, celkově tedy 2400 Kč. Ustanovený zástupce stěžovatele předložil zdejšímu soudu rovněž osvědčení o registraci plátce DPH. Uvedená částka se tedy zvyšuje o 20 %, proto náleží ustanovenému zástupci stěžovatele mimosmluvní odměna v celkové výši 2880 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 23. května 2012

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu