ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **JUDr. E. M.,** proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na poříčním právu 376/1, Praha 2 (původní žalovaný: **Magistrát hl. m. Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1), o žalobě na ochranu proti nečinnosti, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2012, č. j. 5 A 232/2010 – 55,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal včasnou kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2012, č. j. 5 A 232/2010 - 55 (dále jen „napadený rozsudek“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti nečinnosti správního orgánu ve věci žádosti o pomoc v hmotné nouzi.

Stěžovatel se svou **žalobou** ze dne 27. 9. 2010 (dále jen „žaloba“) domáhal, aby Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) Magistrátu hl. m. Prahy (dále jen „původní žalovaný“) uložil: a) povinnost vydat usnesení o převzetí věci do 30 dnů od právní moci rozsudku a rozhodnout namísto nečinného Úřadu městské části Praha 1 ve smyslu ustanovení § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu, nebo b) povinnost vydat rozhodnutí o odvolání žalobce ze dne 9. 9. 2009 proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 1 s datem 13. 8. 2009 č. j. 7674/2009/ AAA do 30 dnů od právní moci rozsudku. Stěžovatel svým

dalším podáním ze dne 28. 5. 2011 navrhl změnu – doplnění žalobního petitu pod písm. b) tak, aby soud původnímu žalovanému uložil rovněž povinnost rozhodnutí o odvolání žalobce ze dne 9. 9. 2009 proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 1 s datem 13. 8. 2009 č. j. 7674/2009/AAA žalobci, resp. jeho zástupci, doručit ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

Městský soud žalobu zamítl napadeným **rozsudkem** a žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení.

Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku konstatoval, že z předloženého spisového materiálu je zřejmé, že o odvolání ze dne 9. 9. 2009, které stěžovatel podal proti rozhodnutí Úřadu městské části Prahy 1 ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7674/2009/AAA, původní žalovaný rozhodl, a to rozhodnutím ze dne 27. 11. 2009, č. j. MHMP 802512/2009, které bylo vypraveno, tj. ve smyslu ustanovení § 71 odst. 2 písm. a) s. ř. vydáno, dne 1. 12. 2009. Podle městského soudu přitom z doručenek přiložených k tomuto rozhodnutí vyplývá, že se původní žalovaný opakovaně pokusil uvedené rozhodnutí stěžovateli doručit. Následné podání žalobce ze dne 29. 6. 2010 k rukám ředitele Magistrátu hl. m. Prahy městský soud posoudil podle jeho obsahu jako žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dle ustanovení § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „s. ř.“), přičemž podmínku vyčerpání procesních prostředků, které měl stěžovatel k dispozici ve správním řízení, stanovenou v ustanovení § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „s. ř. s.“), vyhodnotil jako splněnou. Dále městský soud ještě připomenul, že z odpovědi ředitele Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 19. 7. 2010 plyne, že stěžovatel byl o vydání rozhodnutí informován a mohl si toto rozhodnutí vyzvednout.

Městský soud dále uvedl, že otázku doručení rozhodnutí původního žalovaného nenáleží soudu v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu řešit, jelikož v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se žalobce může domáhat toliko vydání rozhodnutí, nikoli však rovněž i doručení vydaného rozhodnutí správního orgánu (v této souvislosti městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 Ans 2/2008 - 52 uveřejněný pod 1626/2008 Sb. NSS). Podle názoru městského soudu tedy i v případě, že by původní žalovaný jím vydané odvolací rozhodnutí stěžovateli řádně nedoručil, nešlo by o nečinnost původního žalovaného ve smyslu ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. Na závěr městský soud shrnul, že žalobu zamítl, protože původní žalovaný nebyl v rozhodování ve věci samé nečinný, že by se o nečinnost původního žalovaného nejednalo ani tehdy, pokud by původní žalovaný rozhodnutí řádně nedoručil.

V **kasační stížnosti** proti napadenému rozsudku stěžovatel uvedl, že proti němu brojí z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, a dále též z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tedy vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se

považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Konkrétně namítl, že spisový materiál s odvoláním stěžovatele proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně byl odvolacímu orgánu doručen dne 6. 10. 2009. Podle stěžovatele měl odvolací orgán rozhodnout v souladu se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád do 5. 11. 2009, přičemž k průtahům nebyl žádný důvod, protože odvolací orgán rozhodnutí správního orgánu prvního stupně předtím již třikrát zrušil a byl s věcí tudíž velmi dobře obeznámen. Stěžovatel dále ve své kasační stížnosti tvrdil, že se městský soud v řízení snažil přehlížet špatný postup původního žalovaného, že původní žalovaný neomluvil svou nepřítomnost na jednání, což městský soud ponechal bez povšimnutí. Stěžovateli podle jeho tvrzení také nebylo doručeno rozhodnutí odvolacího orgánu s datem 27. 11. 2009, č. j. MHMP 802512/2009 a opravné rozhodnutí s datem 21. 1. 2010, č. j. MHMP 973430/2009 mu bylo doručeno až v únoru 2010. Jeho zástupkyni v řízení před městským soudem pak nebyl ke dni sepsání kasační stížnosti doručen opis protokolu z jednání konaného dne 26. 10. 2012 tamtéž.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti výslovně argumentoval rovněž tím, že pokud *„se účastník může domáhat pouze vydání rozhodnutí a nikoliv jeho doručení, je něco v postupu soudu i v právní úpravě špatně. [...] Bez doručení rozhodnutí je celé správní, a potažmo i soudní, řízení v podstatě k ničemu. Nemůže totiž plnit svůj účel, pokud jím nemá být jen úřadování.“* Stěžovatel na závěr své kasační stížnosti konstatoval, že pokud by správní orgán (tj. odvolací orgán) vydal rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě postupem, o kterém se v napadeném rozsudku zmiňuje městský soud, vypravil by je už 5. 11. 2009. Podle stěžovatele městský soud ze spisu zjistil, že rozhodnutí vydané 27. 11. 2009 bylo vypraveno až 1. 12. 2009, tedy v době, kdy podle tvrzení stěžovatele odvolací orgán od držitele poštovní licence věděl, že stěžovatel nebude přítomen v místě trvalého bydliště. Tvrzené opakované doručování tedy nemělo podle stěžovatele oporu v zákoně. Stěžovatel ve své kasační stížnosti tudíž navrhl zrušení napadeného rozsudku v celém rozsahu a jeho vrácení městskému soudu k dalšímu řízení.

Stěžovatel dále dne 28. 12. 2012 podal Nejvyššímu správnímu soudu prostřednictvím městského soudu podání nazvané „Oprava chyby v textu a doplnění kasační stížnosti z 23. 12. 2012 proti rozsudku městského soudu s datem 26. 10. 2012 č. j. 5 A 232/2010 - 55“. V tomto podání stěžovatel uvedl, že pokud původní žalovaný organ skutečně o odvolání rozhodl, ale účastníkovi rozhodnutí neoznámil, nemůže být logicky takové rozhodnutí pravomocné. Podle svého tvrzení stěžovatel žalobu proti takovému rozhodnutí nemohl podat a práva na oznámení rozhodnutí se nevzdal, proto jiná možnost než podat žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nebyla možná.

Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti nebylo podáno.

Nejvyšší správní soud zjistil ze správního spisu následující relevantní skutečnosti.

K rozhodnutí Úřadu městské části Praha 1 ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7674/2009/AAA, kterým stěžovateli nebyl přiznán příspěvek na živobytí, je připojena doručenka, na které je uvedeno, že adresátovi byla zanechána výzva a poučení dne 17. 8. 2009, že zásilka byla připravena k vyzvednutí od téhož dne. Z údajů uvedených na doručence dále vyplývá, že ji stěžovatel převzal dne 28. 8. 2009.

Proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 1 ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7674/2009/AAA stěžovatel podal odvolání dne 9. 9. 2009. Toto odvolání bylo spolu se spisovou dokumentací a vyjádřením Úřadu městské části Praha 1 k tomuto odvolání dodáno původnímu žalovanému dne 6. 10. 2009. Rozhodnutí původního žalovaného ze dne 27. 11. 2009, č. j. MHMP 802512/ 2009 je opatřeno údajem „*Vypraveno 1. 12. 2009*" a „*Vypraveno 9. 12. 2009*". K tomuto rozhodnutí jsou připojeny dvě obálky, z nichž vyplývá, že správní orgán rozhodnutí stěžovateli opakovaně (tj. dvakrát) doručoval na adresu D. X, P. 1. První zásilka podaná na poštu dne 2. 12. 2009 byla vrácena správnímu orgánu s poznámkou „*na žádost adresáta posláno zpět, zásilka byla vrácena odesílateli dne 3. 12. 2009*". Druhá zásilka podaná na poštu dne 10. 12. 2009 byla správnímu orgánu vrácena s poznámkou „*na žádost adresáta zásilka byla vrácena odesílateli dne 11. 12. 2009*". Rozhodnutí původního žalovaného ze dne 27. 11. 2009, č. j. MHMP 802512/2009 je rovněž opatřeno údajem „Toto rozhodnutí nabylo právní moci – je vykonatelné dnem 3. 12. 2009."

Opravné rozhodnutí původního žalovaného ze dne 21. 1. 2010, č. j. MHMP 973430/2009 je opatřeno údajem „Vypraveno 25. 1. 2010". K tomuto rozhodnutí je připojena doručenka, na které je uvedeno, že adresátovi byla zanechána výzva a poučení dne 27. 1. 2010, že obálka s písemností (zásilka) byla připravena k vyzvednutí od téhož dne. Na doručence je také uvedeno podepsané prohlášení příjemce zásilky „Potvrzuji převzetí této zásilky. Dne 8. 2. 2010." Opravné rozhodnutí původního žalovaného ze dne 21. 1. 2010, č. j. MHMP 973430/2009 je dále opatřeno údajem „Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 5. 2. 2010."

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s. Stěžovatel v řízení o kasační stížnosti sice není zastoupen advokátem, ale doložil, že sám disponuje vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., neshledal přitom vady, k nimž by musel podle ustanovení § 109 odst. 4 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.**

Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval otázkou nedodržení třicetidenní pořádkové lhůty určené dle ustanovení § 71 odst. 3 s. ř. pro vydání správního rozhodnutí původním žalovaným. Ze správního spisu vyplývá, že o odvolání stěžovatele ze dne 9. 9. 2009 proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 1 ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7674/2009/AAA bylo rozhodnuto a to rozhodnutím původního žalovaného ze dne 27. 11. 2009, č. j. MHMP 802512/ 2009. Při zohlednění této skutečnosti se Nejvyšší správní soud ztotožnil s názorem Městského soudu v Praze, který ve svém rozsudku ze dne 7. 5. 2013, č. j. 8 A 176/2012 - 38 uvedl, že v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti soud rozhoduje podle ustanovení § 81 odst. 1 s. ř. s., tedy na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí, a proto i kdyby byly v dřívější době dány důvody pro vyhovění žalobě,

je třeba takovou žalobu zamítnout, jestliže nyní je již stěžovatelova věc ve správním řízení rozhodnuta a nečinnost tak nadále netrvá. Nejvyšší správní soud proto v samotném nedodržení této lhůty za situace, kdy bylo správní rozhodnutí nakonec vydáno, nespatřuje porušení zákona v ustanoveních o řízení před správním orgánem takové intenzity, aby mělo dopady do oblasti zákonnosti a představovalo tak důvod pro vyhovění žalobě proti nečinnosti správního orgánu.

K námitce stěžovatele, že mu rozhodnutí původního žalovaného ze dne 27. 11. 2009, č. j. MHMP 802512/2009 nebylo doručeno, Nejvyšší správní soud uvádí následující. Stěžovatel nemůže jednostranným úkonem předem stanovit, aby mu v určitém časovém období nebylo doručováno. Pokud by byl takový postup možný, správní orgány by se jen těžko mohly ubránit průtahům ve správním řízení a celé toto řízení by tak mohlo být postupem jeho účastníků velice snadno ochromeno. Pokud stěžovatel nemohl být v určité době v místě svého trvalého bydliště (například z jím uváděného důvodu pobytu v cizině), mohl v takové situaci v souladu s ustanovením § 19 odst. 3 s. ř. požádat správní orgán, aby mu doručoval na adresu pro doručování nebo na elektronickou adresu. Tentýž zákon počítá i s možností doručování do ciziny. V případě, že se tímto způsobem nepodaří písemnost adresátu opakovaně doručit, může mu správní orgán následně ustanovit i opatrovníka (§ 22 s. ř.). Zákon tak poskytoval stěžovateli mnoho možností, jak nastalou situaci řešit. Při posuzování námitky stěžovatele je tudíž třeba brát v úvahu, že žádnou z nich nevyužil.

Nejvyšší správní soud dále zkoumal otázku, zda správní orgán v dané situaci neměl stěžovateli doručit rozhodnutí veřejnou vyhláškou anebo je doručit opatrovníkovi, který by mu mohl být ustanoven. Instituty doručování veřejnou vyhláškou nebo ustanovení opatrovníka (a doručování písemností jemu) jsou koncipovány jako krajní prostředky, jejichž využití lze přistoupit pouze tehdy, není-li možný postup podle ustanovení § 19 až § 24 s. ř. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 130/2012 – 29, přístupný na www.nssoud.cz). Ustanovení § 25 odst. 1 s. ř. přitom stanoví, že „*osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, jakož i osobám, které nejsou známy, a v dalších případech, které stanoví zákon, se doručuje veřejnou vyhláškou*“. Z předchozího názoru Nejvyššího správního soudu lze dovodit, že toto ustanovení správního řádu nemělo být v posuzované věci původním žalovaným aplikováno. V případě stěžovatele se nejednalo ani o osobu neznámého pobytu, ani o osobu, které se prokazatelně nedaří doručovat, ani o žádnou z dalších zákonem stanovených možností. Správnímu orgánu proto nelze v tomto případě vytknout, že nepřikročil k postupu doručování veřejnou vyhláškou nebo k ustanovení opatrovníka ve smyslu ustanovení § 22 s. ř. Postup, kdy se stěžovateli správní orgán nejprve pokusil dvakrát doručit správní rozhodnutí prostřednictvím provozovatele poštovních služeb (viz doručenky k rozhodnutí původního žalovaného ze dne 27. 11. 2009, č. j. MHMP 802512/ 2009) a poté jej uložil u správního orgánu, kde si jej mohl stěžovatel v úředních hodinách vyzvednout, odpovídá příslušným ustanovením správního řádu o doručování. Ustanovení § 24 odst. 1 výslovně stanoví: „*Jestliže si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty.*“ V případě stěžovatele byla tato podmínka splněna. Rozhodnutí tedy bylo doručeno a stalo se pravomocným. Nejvyšší správní soud má dále za to, že právní úprava obsažená ve správním řádu dává správnímu orgánu dostatek možností, jak účinně doručit rozhodnutí

účastníkovi řízení, pokud se on sám tomuto doručení nevyhýbá. I stěžovatel ve své konkrétní situaci měl dostatek příležitostí si rozhodnutí původního žalovaného převzít a seznámit se s ním. Mezi stranami navíc není sporné, že stěžovatel obdržel odpověď ředitele Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 19. 7. 2010, podle níž si stěžovatel po opakovaném neúspěšném doručování mohl rozhodnutí původního žalovaného ze dne 27. 11. 2009, č. j. MHMP 802512/2009 převzít v úředních hodinách na oddělení sociální podpory odboru SOC MHMP.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti taktéž namítal, že bez možnosti domáhat se doručení správního rozhodnutí postrádá správní řízení smysl, z čehož implicitně vyvozoval, že je možno prostřednictvím žaloby proti nečinnosti usilovat i o doručení (již vydaného) správního rozhodnutí. Při řešení této otázky přihlédl Nejvyšší správní soud zejména ke své dosavadní judikatuře. Jak Nejvyšší správní soud uvedl již ve svém rozsudku ze dne 30. 6. 2009, č. j. 4 Ans 3/2009 – 76: „*Citované ustanovení [tj. § 79 odst. 1 s. ř. s.] poskytuje ochranu nikoli proti veškeré nečinnosti správního orgánu (správní orgán je nečinný, nekoná-li, ač mu to zákon ukládá), ale pouze proti formám nečinnosti, které zejména mají závažný dopad na práva účastníků. Těmito kvalifikovanými typy nečinnosti je jednak nevydání rozhodnutí ve věci samé, jednak nevydání osvědčení. Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se tak žalobce může domáhat pouze toho, aby soud žalovanému správnímu orgánu uložil povinnost vydat rozhodnutí (osvědčení) v žalobou vymezené věci. Úspěšně lze tedy nečinnostní žalobu uplatnit toliko tehdy, nebylo-li rozhodnutí, které žalobce požaduje a k jehož vydání je žalovaný povinen, dosud vydáno.*“ V této souvislosti lze citovat ještě podobný názor Nejvyššího správního soudu, který ve svém rozsudku ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 Ans 2/2008 - 52 dovozuje, že „*...žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podanou podle § 79 a násl. s. ř. s. se nelze domáhat pouhého doručení již vydaného rozhodnutí správního orgánu.*“ Právní otázka, zda i příp. samotné nedoručení rozhodnutí postačí k vyhovění žaloby na nečinnost, byla tudíž městským soudem posouzena správně a to v souladu s dosavadní judikaturou i s ustálenou soudní praxí. Nejvyšší správní soud se taktéž ztotožňuje s jeho výkladem ustanovení § 71 odst. 2 písm. a) s. ř.

Za relevantní rovněž nelze považovat ani námitku stěžovatele, že původní žalovaný neomluvil svou nepřítomnost na jednání a městský soud tuto skutečnost ponechal bez povšimnutí. Podle ustanovení § 49 odst. 3 s. ř. s. totiž platí, že „*Neúčast řádně předvolaných účastníků nebrání projednání a skončení věci, nejsou-li důvody pro odročení podle § 50.*“ Ani nedoručení opisu protokolu z jednání konaného dne 26. 10. 2012 před městským soudem zástupkyni stěžovatele nepředstavuje podle Nejvyššího správního soudu pochybení takové intenzity, aby ohrozilo zákonnost soudního řízení.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji ve smyslu ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 a 2 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly. Žalovanému správnímu orgánu nelze náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 60 odst. 2 s. ř. s. přiznat.

pokračování

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

V Brně dne 4. prosince 2013

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu