

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **M. R.**, zast. Mgr. Pavlem Kužílkem, advokátem se sídlem Blahoslavova 72/4, Přerov, proti žalovanému: **Úřad práce České republiky, Generální ředitelství,** se sídlem Dobrovského 1278/25, Praha 7, ve věci ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2016, č. j. 8 A 68/2016 - 90,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

III. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Pavlu Kužílkovi, advokátu se sídlem Blahoslavova 72/4, Přerov, **se přiznává** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti a náhrada hotových výdajů v celkové výši **3 146 Kč**, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž byla odmítnuta jeho žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Stěžovatel v žalobě uvedl, že nezákonný zásah spatřuje „*ve výplatě doplatku na bydlení*

v nezákonně přiznané výši i přesto, že žalobce vyčerpal všechny možné prostředky ochrany, které mu zákon umožňuje.“ V žalobním petitu pak navrhoval, aby městský soud žalovanému zakázal porušování práv stěžovatele a obnovil stav před nezákonným zásahem.

[2] Městský soud žalobu odmítl s odůvodněním, že žalobu na ochranu před nezákonným zásahem lze podat tehdy, není-li možné se bránit prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Dále uvedl, že v posuzované věci stěžovatel spatřoval nezákonný zásah v tom, že mu není vyplácen příspěvek na bydlení ve výši 3 900 Kč, tj. ve výši přiznané pravomocným správním rozhodnutím. Současně poznamenal, že pravomocným rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 18. 11. 2015, č. j. MPSV-UM/9644/15/9S-OLK, bylo rozhodnuto o snížení stěžovatelova doplatku na bydlení z 3 705 Kč na 3 432 Kč, a to od 1. 9. 2014. Městský soud konstatoval, že proti zmíněnému správnímu rozhodnutí bylo možno podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), což dle odůvodnění napadeného usnesení stěžovatel neučinil.

[3] Městský soud dále při posuzování věci vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2016, č. j. 1 Ads 254/2015 - 25 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Zde se pojednává o tom, že zásahovou žalobou se lze bránit jen tehdy, pokud není možno užít žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu řešil situaci, kdy prvostupňové správní rozhodnutí bylo v odvolacím řízení zrušeno a věc vrácena k novému projednání, což se opakovalo celkem třikrát, a v době vydání tehdejší kasační stížností napadeného usnesení bylo správní řízení ve stavu, že bylo vydáno v pořadí čtvrté prvostupňové správní rozhodnutí, jež bylo napadeno odvoláním, o němž v té době nebylo rozhodnuto. V odkazovaném rozsudku sp. zn. 1 Ads 254/2015 Nejvyšší správní soud vyhodnotil, že dosud probíhá řízení, na jehož konci bude stěžovateli buď vyhověno, nebo se bude moci proti konečnému správnímu rozhodnutí dále bránit žalobou dle § 65 a násl. s. ř. s. Z tohoto důvodu není možné shledat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem důvodnou, neboť tento žalobní typ je subsidiárním prostředkem ochrany, který nelze použít v situacích, kdy ve věci bude vydáno správní rozhodnutí, proti němuž bude možná obrana prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí.

[4] Městský soud žalobu odmítl jako nepřípustnou dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 s. ř. s.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Stěžovatel je přesvědčen, že došlo k porušení práva na spravedlivý proces a k porušení zásady dobré správy. Rovněž má za to, že byly splněny všechny podmínky pro podání zásahové žaloby, a to přímé zkrácení stěžovatele na jeho právech nezákonným zásahem, který není rozhodnutím, který byl přímo zaměřen proti stěžovateli a který trvá. Současně má za to, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu a zásahová žaloba se vzájemně nevylučují. V závěru kasační stížnosti navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

[6] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že ve věci proběhla tři správní řízení. Doplatek na bydlení byl stěžovateli v jejich průběhu třikrát snížen, poprvé s účinností od 1. 3. 2014, podruhé ode dne 1. 9. 2014 a naposledy ode dne 1. 2. 2016. Všechna tato řízení byla pravomocně skončena. Žalovaný plně souhlasí s názorem městského soudu, že stěžovatel se mohl bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a že zásahová žaloba byla nepřípustná. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem.

[8] Stěžovatel sám podřadil důvody kasační stížnosti pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., avšak vzhledem k tomu, že městský soud stěžovatelovu žalobu odmítl, přichází pro stěžovatele v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., pod nějž spadají případy nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS). Právní subsumpce kasačních důvodů pod zákonná ustanovení je záležitostí právního hodnocení Nejvyšším správním soudem, a nejde proto o nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publ. pod č. 161/2004 Sb. NSS).

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zároveň zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[10] V prvé řadě považuje Nejvyšší správní soud za podstatné ozřejmit podstatné skutkové okolnosti nynějšího případu. Z předloženého správního spisu vyplývá, že ve věci proběhla tři správní řízení, která vedla k tomu, že stěžovateli byl postupně snižován doplatek na bydlení. S účinností ode dne 1. 3. 2014 došlo ke snížení doplatku na bydlení z 3 900 Kč na 3 705 Kč měsíčně. S účinností od 1. 9. 2014 k jeho snížení z 3 705 Kč na 3 432 Kč měsíčně a s účinností od 1. 2. 2016 k jeho snížení z 3 432 Kč na 3 066 Kč měsíčně.

[11] Správní řízení, které vedlo ke snížení doplatku na bydlení z 3 900 Kč na 3 705 Kč, proběhlo tak, že tři prvostupňová rozhodnutí o snížení doplatku (ze dne 31. 3. 2014, ze dne 14. 8. 2014 a ze dne 1. 4. 2015) byla postupně rušena (rozhodnutími Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 10. 6. 2014, ze dne 20. 10. 2014 a ze dne 5. 6. 2015). Až čtvrté rozhodnutí o snížení doplatku, tj. rozhodnutí ze dne 25. 8. 2015, nebylo ze strany Ministerstva práce a sociální věcí zrušeno, ale bylo rozhodnutím zmíněného ministerstva ze dne 18. 11. 2015, č. j. MPSV-UM/9644/15/9S-OLK, změněno (změna se týkala výčtu ustanovení ve výroku prvostupňového rozhodnutí, na jejichž základě bylo rozhodnuto).

Posledně zmíněné rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 18. 11. 2015 nabylo právní moci dne 20. 11. 2015.

[12] Obdobně probíhalo řízení, které vedlo ke snížení doplatku na bydlení z 3 705 Kč na 3 432 Kč. Zde byla zrušena dvě prvostupňová rozhodnutí (ze dne 30. 9. 2014 a ze dne 7. 4. 2015) Ministerstvem práce a sociálních věcí. Až třetí rozhodnutí v pořadí bylo ze strany odvolacího orgánu rozhodnutím ze dne 2. 12. 2015, č. j. MPSV-UM/10794/15/9S-OLK, změno opět ohledně užitých ustanovení zákona. V řízení, kde došlo ke snížení doplatku na bydlení z 3 432 Kč na 3 066 Kč, bylo vydáno jediné prvostupňové rozhodnutí a odvolání proti němu bylo zamítnuto rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 25. 5. 2016, č. j. MPSV-2016/105781-922, přičemž prvostupňové správní rozhodnutí bylo potvrzeno.

[13] Nejvyšší správní soud tak konstatuje, že všechna výše rekapitulovaná správní řízení byla skončena rozhodnutími odvolacího orgánu, které bylo možno napadnout žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s.
[14] Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s městským soudem v tom, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 a násl. s. ř. s.) je konstruována jako subsidiární prostředek ochrany. Lze ji využít až tehdy, pokud žalobce nemůže pro ochranu svých veřejných subjektivních práv využít žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) či žalobu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.). K tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2005, č. j. 1 Afs 16/2004 - 90, publ. pod č. 1541/2008 Sb. NSS, a ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 - 42, publikovaný pod č. 720/2005 Sb. NSS, na něž odkazoval již městský soud.

[15] Nelze souhlasit s tvrzením stěžovatele, že zásahová žaloba a žaloba proti rozhodnutí správního orgánu se vzájemně nevylučují. Skrze zásahovou žalobu se může bránit ten, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (viz § 82 s. ř. s.). Naopak žalobou proti rozhodnutí se může domáhat ochrany ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, který je rozhodnutím. Zásahová žaloba má tedy své místo tam, kde zkrácení na právech vzešlo z úkonu správního orgánu (v podobě nezákonného zásahu, pokynu nebo donucení), *který není rozhodnutím*, kdežto žaloba proti rozhodnutí má své místo tam, kde zkrácení na právech vzešlo z úkonu správního orgánu, *který je rozhodnutím*. Pro volbu příslušného žalobního typu je určující povaha úkonu, jímž došlo k tvrzenému zásahu do práv. Tento úkon nemůže současně splňovat to, že je rozhodnutím, a to, že rozhodnutím není, z čehož vyplývá nesprávnost stěžovatelova tvrzení, že zásahová žaloba a žaloba proti rozhodnutí správního orgánu se vzájemně nevylučují.

[16] Současně při hodnocení, jakým žalobním typem se lze bránit, nelze přímý účinek, který správní rozhodnutí vyvolává (zde: výplata doplatku na bydlení ve snížené výši, která je určena rozhodnutím o snížení doplatku), odtrhovat od tohoto rozhodnutí a označit jej za nezákonný zásah dle § 82 s. ř. s. (jak to činil stěžovatel, který za zásah označil výplatu doplatku na bydlení ve snížené výši, která byla určena správním rozhodnutím).

[17] Lze tedy shrnout, že městský soud postupoval v souladu s § 85 s. ř. s., když stěžovatelovu zásahovou žalobu odmítl, jelikož zásahová žaloba je subsidiární vůči žalobě proti správnímu rozhodnutí, jež v nynější věci představovala prostředek obrany, který se stěžovateli k ochraně jeho práv nabízel.

[18] Nejvyšší správní soud poznamenává, že poněkud matoucím dojmem působí ta část odůvodnění napadeného usnesení, kde městský soud cituje hodnocení Nejvyššího správního soudu z rozsudku ze dne 9. 3. 2016, č. j. 1 Ads 254/2015 - 25, dle něhož závěr o subsidiaritě zásahové žaloby k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu platí i v situaci, kdy opakovaně dochází v odvolacím řízení k rušení prvostupňového správního rozhodnutí a vracení věci k novému projednání v situaci, kdy odvolání nemá odkladný účinek a ve věci je podáno v pořadí čtvrté odvolání, o němž nebylo rozhodnuto. Matoucí dojem totiž vyvolává skutečnost, že v nyní posuzované věci již došlo ke skončení věci před správními orgány – na základě podaných odvolání byla prvostupňová rozhodnutí změněna a odvolání proti rozhodnutí o snížení doplatku z 3 432 Kč na 3 066 Kč bylo zamítnuto (viz body [11] až [12]). Na rozdíl od situace řešené v rozsudku sp. zn. 1 Ads 254/2015 se nynější věc dostala do stádia, kdy již v okamžiku podání zásahové žaloby existovala správní rozhodnutí, která bylo možno (při dodržení lhůty k podání žaloby) napadnout žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Matoucí dojem, který vedle citace na nynější věc přiléhavé části rozsudku sp. zn. 1 Ads 254/2015 (tj. té, kde se hovoří o subsidiaritě zásahové žaloby) vyvolala i citace nepřiléhavé části uvedeného rozsudku, není vadou, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Nosné důvody, kterými je podepřen výrok o odmítnutí žaloby, totiž obstojí.

[19] Zákonnost napadeného rozsudku neovlivnila ani skutečnost, že rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 18. 11. 2015, č. j. MPSV-UM/9644/15/9S-OLK, se netýkalo snížení doplatku na bydlení z 3 705 Kč na 3 432 Kč, jak nesprávně uvedl městský soud, ale snížení doplatku z 3 900 Kč na 3 705 Kč. Spis městského soudu (č. l. 25 až 26) rovněž svědčí o tom, že stěžovatel proti zmíněnému rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 18. 11. 2015 podal žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, městský soud proto mylně dovozoval, že taková žaloba podána nebyla. Okolnost, zda žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podána byla nebo nebyla, není žádným způsobem určující pro závěr o přípustnosti zásahové žaloby. Ani tato nepřesnost odůvodnění napadeného usnesení není na překážku jeho zákonnosti.

[20] Námitka stěžovatele, že podmínky pro podání zásahové žaloby (a to přímé zkrácení stěžovatele na jeho právech nezákonným zásahem, který není rozhodnutím, který byl přímo zaměřen proti stěžovateli a který trvá) byly splněny, nesměřuje proti důvodům, na kterých spočívá napadené usnesení městského soudu. Nepřípustnost zásahové žaloby městský soud zdůvodnil tím, že se stěžovatel mohl bránit žalobou proti rozhodnutí, k čemuž se právě zmíněná námitka stěžovatele vůbec nevztahuje.

[21] Zcela obecná a nekonkrétní kasační námitka porušení dobré správy je pro věc irelevantní. Žalobu městský soud správně odmítl, postupem správního orgánu se tak nezabýval. Námitka porušení dobré správy přitom směřuje k postupu správního orgánu, kterou se městský soud správně nezabýval.

V. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání, jelikož § 109 odst. 2 s. ř. s. takový postup předpokládá.

[23] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto dle uvedených ustanovení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení náklady, které by překračovaly jeho běžnou úřední činnost.

[24] Nejvyšší správní soud rozhodl taktéž o odměně ustanoveného zástupce za úkony právní služby vykonané v řízení o kasační stížnosti a o náhradě jeho hotových výdajů. Stěžovateli byl v řízení o žalobě usnesením ze dne 16. 12. 2015, č. j. 65 Na 3/2015 - 14, zástupcem ustanoven advokát Mgr. Pavel Kužílek. Dle § 35 odst. 8, věty poslední, s. ř. s. zástupce ustanovený v řízení o žalobě, je-li jím advokát, zastupuje navrhovatele i v řízení o kasační stížnosti. V takovém případě platí odměnu advokáta včetně hotových výdajů stát (§ 35 odst. 8, věta první, s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s). Podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), náleží ustanovenému zástupci stěžovatele odměna za dva úkony právní služby – podání kasační stížnosti a další poradu s klientem přesahující jednu hodinu [§ 11 odst. 1 písm. c) a d) advokátního tarifu]. Za každý z těchto úkonů přísluší částka ve výši 1 000 Kč (§ 7 bod 3. ve spojení s § 9 odst. 2 advokátního tarifu) a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkem tedy 2 600 Kč (2 × 1 000 Kč + 2 × 300 Kč). Protože ustanovený zástupce doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se nárok na odměnu za zastupování a náhrada hotových výdajů o částku odpovídající dani, kterou je povinen advokát odvést, tj. 21 % z částky 2 600 Kč, tedy o 546 Kč. Výše celkové odměny ustanoveného zástupce proto činí 3 146 Kč.

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

V Brně dne 24. listopadu 2016

JUDr. Radan Malík
předseda senátu