

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **J. Š.,** zastoupeného Mgr. Václavem Bartkem, advokátem se sídlem Hlinky 505/118, 60300 Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí,** se sídlem Na Poříčním právu 376/1, 128 01 Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 3. 2015, č. j. MPSV-UM/4452/15/4S-JMK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 11. 2016, č. j. 33 A 71/2015 – 30,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Václavu Bartkovi, advokátovi se sídlem Hlinky 118, Brno, **se přiznává** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti ve výši 1.300 Kč, která mu bude zaplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Žalobce požádal o dávku mimořádné okamžité pomoci v celkové výši 7.557 Kč, a to na pokrytí výdajů souvisejících s koupí nového mrazicího boxu a s ním spojeným vypracováním stanoviska opraváře elektrických spotřebičů k nemožnosti opravy dosud užívaného mrazicího boxu.

[2] Úřad práce České republiky - krajská pobočka v Brně (dále jen „úřad práce“) nejprve dospěl k závěru, že podmínky pro přiznání předmětné dávky hmotné nouze podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, nejsou dány, a proto rozhodnutím ze dne 18. 2. 2014, č. j. 3783/2014/KUR, žalobci dávku nepřiznal. Na základě odvolání žalobce bylo toto rozhodnutí žalovaným zrušeno (rozhodnutím ze dne 24. 6. 2014, č. j. MPSV-UM/5950/14/4S-JMK), neboť dospěl k závěru, že úřad práce byl povinen žalobci přiznat dávku na úhradu výdaje spojeného s vypracováním stanoviska opraváře.

[3] V novém řízení úřad práce vyzval žalobce k vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí, načež žalobce u úřadu práce dvakrát požádal podáními ze dne 1. 9. 2014 a 26. 9. 2014 o prodloužení lhůty. Úřad práce první žádosti vyhověl, nicméně druhou již usnesením ze dne 21. 10. 2014 zamítl. Rozhodnutím ze dne 20. 11. 2014, č. j. 18051/2014/KUR, sp. zn. UP/362/2013/HN (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) úřad práce přiznal žalobci dávku mimořádné okamžité pomoci na úhradu nezbytných nákladů ve výši 557 Kč, tj. vyhověl mu co do výdaje na vypracování stanoviska opraváře, nicméně setrval na názoru, že podmínky pro poskytnutí dávky pro účely koupě nového mrazicího boxu nejsou dány.

[4] Proti prvostupňovému rozhodnutí úřadu práce podal žalobce blanketní odvolání s tím, že jej doplní, jakmile mu to zdravotní stav dovolí. Odvolání bylo postoupeno k rozhodnutí žalovanému, který žalobce písemně vyzval, aby své odvolání doplnil o chybějící náležitosti (rozsah, v jakém je prvostupňové rozhodnutí napadeno, a odvolací důvody), a to do osmi dnů od doručení výzvy. Na tuto výzvu žalobce reagoval žádostí o prodloužení lhůty k doplnění odvolání, a to do doby, než se zlepší jeho zdravotní stav. Žalovaný žádosti žalobce nevyhověl a dne 4. 3. 2015 bez dalšího vydal napadené rozhodnutí. V odůvodnění konstatoval, že nebyly shledány důvody, pro které by bylo nezbytné lhůtu k doplnění odvolání prodloužit. Žalobci byla k doplnění odvolání poskytnuta dostatečná lhůta, přičemž doplnění podání nebylo vázáno na osobní přítomnost žalobce, který tak mohl učinit písemnou formou či k tomuto úkonu případně zmocnit jinou osobu. Navíc se žalovaný domnívá, že pokud byl žalobce schopen napsat písemnou žádost o prodloužení lhůty, lze mít za to, že byl schopen i písemně doplnit odvolání. Žalovaný v odůvodnění rovněž uvedl, že v rámci jiného správního řízení žalobce dne 24. 2. 2015 doložil žádost o prodloužení lhůty u žalovaného osobně. To podle žalovaného nasvědčuje skutečnosti, že je schopen jednat se správními orgány a jeho postup má za cíl pouze nadměrně prodlužovat správní řízení. Z odvolání nebylo patrné, v čem žalobce spatřuje nesprávnost prvostupňového rozhodnutí, proto jej žalovaný přezkoumal v plném rozsahu, přičemž dospěl k zamítnutí odvolání.

[5] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce správní žalobou, kterou krajský soud zamítl napadeným rozsudkem. Soud uvedl, že žalovaný postupoval v souladu s právní úpravou, neboť žalobce vyzval k odstranění vad odvolání a stanovil mu k tomu přiměřenou lhůtu. Nebylo vadou řízení, že výzvu k odstranění vad odvolání učinil až žalovaný, nikoli úřad práce, neboť z důvodu efektivity bylo možné, aby si odvolací orgán atrahoval uvedenou procesní povinnost. Řízení o dávkách v hmotné nouzi je řízením zahajovaným na žádost, proto má účastník řízení povinnost poskytnout správnímu orgánu potřebnou součinnost a doložit potřebné doklady. Žalobce odůvodnil žádost o prodloužení lhůty svým zdravotním stavem, nijak jej však nedoložil. Pouze odkázal na

lékařskou zprávu (při jednání před krajským soudem specifikoval, že se jedná o zprávu MUDr. L. P. ze dne 8. 12. 2014), která však není založena ve spise, resp. není zřejmé, zda vůbec a v jakém správním řízení měla být lékařská zpráva doručena správnímu orgánu. I v případě, že by správní orgán měl předmětnou lékařskou zprávu k dispozici, nemusel by žalobci vyhovět, neboť na prodloužení lhůty k odstranění vad odvolání není nárok. Žalovanému bylo známo, že žalobce obdobným způsobem postupuje i ve svých dalších věcech, resp., že je schopen jednat s úřady. Totéž bylo známo krajskému soudu z jeho úřední činnosti. Pochybnosti žalovaného o objektivitě žalobcem předkládaných lékařských zpráv byly oprávněné. Navíc žalovaný i přes absenci odvolacích důvodů přezkoumal zákonnost rozhodnutí úřadu práce. Žalovaný sice nevydal o neprodloužení lhůty k odstranění vad odvolání samostatné usnesení, nicméně v kontextu konkrétních okolností a s ohledem na skutečnost, že svůj postup náležitě odůvodnil, proto krajský soud uzavřel, že žalobce nebyl zkrácen na svých právech.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Uvedl, že v řízení před žalovaným bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces, neboť nebyl zohledněn jeho zdravotní stav, který mu bránil řádně doplnit odvolání, vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 1 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a uvádět další relevantní argumentaci. O skutečnosti, že stěžovatel lékařskou zprávu pro dané období předložil správnímu orgánu, není mezi účastníky řízení sporu, což vyplývá i z odůvodnění napadeného rozsudku. V posuzované věci stěžovatel žádal o prodloužení lhůty pro doplnění odvolání z objektivních důvodů, na jejichž existenci nemohl mít vliv. Proto nemůže obstát závěr krajského soudu o nenárokovosti žádosti o prodloužení lhůty.

[7] Dále namítá, že je rozdíl, pokud odvolací orgán rozhoduje o odůvodněném odvolání a o odvolání blanketním, neboť v případě rozhodování o blanketním odvolání se odvolací správní orgán nemusí vypořádat s argumentací odvolatele. Odvolací orgán tak nemusí odhalit pochybení, na která by jinak odvolatel v odůvodněném odvolání poukázal. Proto není správný závěr krajského soudu, že stěžovatel nemohl být zkrácen na právech, neboť napadené rozhodnutí žalovaný tak jako tak přezkoumal. Stěžovatelovy žalobní námitky nesměřovaly proti zkrácení jeho práv neprovedením přezkumu rozhodnutí, nýbrž tím, že nemohl činit návrhy po celou dobu řízení a nemohl se seznámit s podklady rozhodnutí podle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu V kontextu shora uvedeného bylo jedinou podstatnou okolností, kterou se měl krajský soud zabývat, zda byla objektivně dána překážka zdravotního stavu na straně stěžovatele, resp. zda se s ní žalovaný řádně vypořádal. Stěžovatel navrhoval důkaz doložením konkrétní lékařské zprávy, avšak krajský soud tento návrh zamítl. Předmětná zpráva tak byla „úředním posouzením (neodborně správním orgánem i soudem)“ považována za nevěrohodnou, popř. za nepravdivou. To však nelze konstatovat bez odborného posouzení. Takovýto postup je nutné kvalifikovat jako libovůli. Krajský soud upřednostnil zásadu efektivnosti řízení před zachováním základních práv účastníka správního řízení, tedy zásadou zákonnosti. Je nelogické, aby stěžovatel zdravotní problémy pouze předstíral, neboť bylo v jeho zájmu

rychle rozhodnout o dávce v hmotné nouzi. Krajský soud navíc převzal ničím nepodložená tvrzení žalovaného, že v jiných řízeních je stěžovatel činný. Stěžovatelův zdravotní stav mu nebrání vycházet z domu a vyřizovat běžné záležitosti. Na druhé straně dle stěžovatele jej jeho přítomnost v úřední či soudní budově nečiní zdravotně způsobilým k projednání věci. S ohledem na vše shora uvedené navrhl zrušit výrok I. napadeného rozsudku, zrušit rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil tak, že se ztotožňuje s odůvodněním napadeného rozsudku, stěžovatel nepřináší žádné nové skutečnosti nebo důkazy, pro které by bylo nutné zrušit rozsudek soudu či rozhodnutí žalovaného. Žalovaný proto navrhl kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] V prvé řadě stěžovatel namítá, že žalovaný porušil § 36 odst. 1 a 3 správního řádu, jelikož mu neumožnil činit návrhy a vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Tato námitka je nedůvodná. Prvostupňové jakož i odvolací správní řízení tvoří jeden celek. Projevem této jednoty je například i to, že odvolací orgán může doplnit či pozměnit prvostupňové rozhodnutí, přičemž pro účastníky řízení je závazné až toto druhostupňové rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2016, č. j. 1 As 227/2016 - 54). Vyjma řízení o správním trestání a dalších případných výjimek (mezi které nyní posuzovaný případ nespadá) se uplatňuje zásada koncentrace řízení před orgánem prvního stupně. S tím souvisí i povinnost tohoto správního orgánu umožnit účastníkům řízení činit návrhy a vyjádřit se podle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu před vydáním meritorního rozhodnutí v prvním stupni. V nyní posuzované věci stěžovatel s úřadem práce komunikoval, účastnil se ústního jednání a úřad práce jej též vyzval, aby se seznámil s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřil se k nim. Byla tedy splněna výše uvedená povinnost podle § 36 odst. 3 správního řádu, stejně jako bylo stěžovateli umožněno vyjádřit se ve věci samé, navrhovat důkazy apod.

[12] V případě žalovaného je však nutné konstatovat, že se na něj povinnost podle § 36 odst. 3 správního řádu nevztahovala. Je tomu proto, že žalovaný vycházel ze zcela totožných, ničím nedoplněných podkladů, se kterými se stěžovatel mohl seznámit již v řízení před úřadem práce, a proto nebylo namístě jej znovu vyzývat podle § 36 odst. 3 správního řádu. Situace by byla odlišná, pokud by správní orgán doplnil dokazování. To se však nestalo.

[13] Stěžovatel dále namítá porušení práva na spravedlivý proces z důvodu, že žalovaný nedal stěžovateli možnost doplnit odvolání. Ani tato námitka však není důvodná. Obecně platí, že odvolání musí mít náležitosti uvedené v § 82 odst. 2, resp. § 37 odst. 2 správního řádu. Pokud má odvolání nedostatky, je povinností správního orgánu vyzvat účastníka řízení ke zjednání nápravy a odstranění vad podání podle § 37 odst. 3 správního řádu, přičemž mu k tomu stanoví přiměřenou lhůtu.

[14] V nyní posuzované věci stěžovatel podal odvolání bez uvedení důvodů jeho podání. Žalovaný vyzval stěžovatele k odstranění vad odvolání a stanovil mu k tomu lhůtu 8 dnů ode dne doručení výzvy. Stěžovatel však ve stanovené lhůtě neodstranil vady odvolání. V poslední den stanovené lhůty požádal o její prodloužení s poukazem na svůj zdravotní stav, který měl být potvrzen již dodanou lékařskou zprávou. Žalovaný však této žádosti nevyhověl a rozhodl věcně o zamítnutí odvolání, přičemž přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícího řízení s právními předpisy. Nejvyšší správní soud konstatuje, že žalovaný splnil správním řádem uloženou povinnost, pokud vyzval stěžovatele k odstranění vad jeho odvolání. Naopak stěžovatel svým povinnostem nedostál, jelikož ve stanovené lhůtě, která byla zcela přiměřená, neodstranil vady svého odvolání. Nutno zdůraznit, že odvolací lhůta činila 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí úřadu práce (tj. 4. 12. 2014), výzva k odstranění vad odvolání byla stěžovateli doručena dne 9. 2. 2015, a osmidenní lhůta pro odstranění vad odvolání uplynula dne 17. 2. 2015. Stěžovatel tak měl možnost vyjádřit se ve věci samé, uvést argumentaci na podporu svých tvrzení, navrhovat přípustné důkazy podle § 82 odst. 4 správního řádu, zkrátka učinit své odvolání perfektním po dobu cca 2,5 měsíců. Pokud nebyl stěžovatel po takto dlouhou dobu zdravotně způsobilý jednat se správními orgány, mohl se nechat zastoupit jinou osobou nebo požádat o bezplatnou právní pomoc, jinými slovy mohl zhojit vady svého odvolání jinou osobou. Nic takového však neučinil a se správními orgány komunikoval stále osobně.

[15] Nejvyšší správní soud souhlasí s hodnocením krajského soudu, že v nyní posuzované věci stěžovatel neměl nárok na prodloužení lhůty k odstranění vad podání. Nelze však hovořit o nenárokovosti prodloužení lhůty v obecné rovině. Správní orgány mají povinnost jednat zejména podle základních zásad uvedených v § 2 - 8 správním řádu. Konkrétně pak v souladu s § 4 správního řádu mají správní orgány podle možností vyjít vstříc účastníkům řízení. Nelze tedy libovolně posuzovat jednotlivé žádosti, ale naopak je nutné zkoumat, zda existují důvody pro vyhovění. V případě negativního výsledku je pak nutné, aby správní orgán uvedl důvody nevyhovění žádosti. To žalovaný učinil vyčerpávajícím způsobem.

[16] Žalovaný měl objektivně podložené pochybnosti o nemožnosti stěžovatele jednat se správními orgány, tedy o zdravotním stavu stěžovatele bránícím mu komunikovat s úřady. Tyto pochybnosti plynuly z úřední činnosti žalovaného i z jiných řízení, ve kterých vystupoval stěžovatel a postupoval obdobně jako v nyní posuzované věci. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s tvrzením stěžovatele, že krajský soud výše uvedené tvrzení pouze bez dalšího převzal. Naopak, krajský soud poukázal na konkrétní soudní řízení, ze kterých je mu znám obdobný obstrukční postup stěžovatele. I Nejvyšší správní soud se s obdobným procesním postupem stěžovatele setkal (viz např. věci vedené pod sp. zn. 9 Ads 298/2015 a 1 Ads 6/2017, ve kterých stěžovatel opakovaně žádal o

prodloužení lhůty). Proto lze uzavřít, že pochybnosti o objektivitě tvrzené překážky na straně stěžovatele pro komunikaci se správními úřady byly zcela namístě.

[17] Z tohoto důvodu zcela správně krajský soud zamítl návrh na doplnění dokazování obsahem lékařské zprávy. Tato zpráva by totiž nemohla vyvrátit pochybnosti o nemožnosti stěžovatele jednat se správními orgány. Navíc krajský soud rozhodoval podle skutkového stavu ke dni vydání rozhodnutí žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Předmětná zpráva nebyla obsažena ve správním spise, resp. ze stěžovatelovy žádosti o prodloužení lhůty plyne, že tuto lékařskou zprávu společně se žádostí nedodal, ani neodkázal na jiná konkrétní řízení, ve kterých by tuto zprávu žalovanému předkládal. S ohledem na § 75 odst. 1 s. ř. s. proto nebylo namístě doplňovat dokazování o zprávu, kterou stěžovatel mohl v tomto konkrétním řízení před žalovaným předložit nebo mohl alespoň uvést spisovou značku jiného řízení, ve kterém tuto zprávu předložil. Nicméně, jak bylo uvedeno výše, ve věci nebyla podstatná uvedená lékařská zpráva, nýbrž znalost žalovaného o obdobném procesním chování stěžovatele.

[18] Žalovaný přezkoumal rozhodnutí úřadu práce i přes to, že odvolání nebylo doplněno ve stanovené lhůtě. Jelikož odvolání neobsahovalo žádné námitky, postupoval žalovaný v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu a posoudil soulad napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícího řízení s právními předpisy.

[19] Nelze přehlédnout ani skutečnost, že stěžovatel ani v řízení před krajským soudem ani v kasační stížnosti neuvedl jediný důvod, pro nějž měl žalovaný zrušit rozhodnutí úřadu práce a pro nějž, když tak neučinil, je rozhodnutí žalovaného také nezákonné.

[20] Z obsahu spisu vyplývá, že původcem prodloužení doby trvání řízení před úřadem práce je stěžovatel. Prakticky na každou výzvu správních orgánů se stanovenou lhůtou k provedení úkonu stěžovatel reagoval identickou žádostí o prodloužení stanovené lhůty. Pokud měl stěžovatel zájem o vyřízení své žádosti, měl tomu přizpůsobit své procesní chování a být konstruktivní. Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že stěžovatelův zdravotní stav může být zhoršený. Nicméně jeho pravidelná komunikace či dokonce osobní účast na jednáních se správními orgány naznačují, že byl schopen zformulovat odvolací důvody v zákonné či dodatečně stanovené lhůtě.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[21] S ohledem na vše shora uvedené proto Nejvyšší správní soud neshledal v postupu žalovaného ani krajského soudu žádná pochybení, která by měla vliv na zákonnost napadaných rozhodnutí.

[22] Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

[23] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné

náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

[24] Stěžovatel byl v řízení před Nejvyšším správním soudem zastoupen ustanoveným zástupcem. Podle § 35 odst. 8 s. ř. s. platí v takovém případě odměnu advokáta včetně hotových výdajů stát. Podle § 7 a § 9 odst. 2 vyhlášky č. 177/1996 Sb., s přihlédnutím k § 11 odst. 1 písm. d) citované vyhlášky náleží advokátovi odměna za jeden úkon právní služby (podání kasační stížnosti) v částce 1.000 Kč, podle § 13 odst. 3 citované vyhlášky náhrada hotových výdajů v částce 300 Kč. Zástupce nedoložil, že je plátcem DPH. Celkem tedy zástupci přísluší odměna ve výši 1.300 Kč, která mu bude zaplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 13. dubna 2017

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu