

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **J. Š.**, zast. Mgr. Václavem Bartkem, advokátem se sídlem Královopolská 874/84, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 2. 2015, čj. MPSV-UM/4189/15/4S-JMK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 11. 2016, čj. 33 A 24/2015-68,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

III. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Václavu Bartkovi, advokátovi se sídlem Královopolská 874/84, 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

[1] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal dne 16. 9. 2014 žádost o přiznání dávky hmotné nouze – mimořádné okamžité pomoci ve výši 1.100 Kč na úhradu kupní ceny za pevnou zimní obuv pro nezletilého syna žalobce. Správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že nejsou dány podmínky pro její přiznání podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci

v hmotné nouzi. Stěžovatel podal proti tomuto rozhodnutí blanketní odvolání, ve kterém uvedl, že jej doplní, jakmile mu to dovolí jeho zdravotní stav. Žalovaný následně vyzval stěžovatele, aby své odvolání doplnil o chybějící náležitosti (tj. rozsah, v jakém rozhodnutí napadá, a odvolací důvody), a to do osmi dnů od doručení výzvy. Na tuto výzvu stěžovatel reagoval žádostí o prodloužení lhůty k doplnění odvolání, a to do doby, než se zlepší jeho zdravotní stav; žalovaný žádosti žalobce nevyhověl a dne 27. 2. 2015 bez dalšího vydal rozhodnutí, ve které stěžovatelově žádosti nevyhověl. Usoudil, že správní orgány poskytly stěžovateli dostatečnou lhůtu k doplnění odvolání, s tím, že tento úkon nebyl vázán na osobní přítomnost žalobce, který tak mohl učinit písemnou formou či k tomuto úkonu případně zmocnit jinou osobu. Odkázal mimo jiné na skutečnost, že stěžovatel se osobně dostavil k žalované v rámci jiného správního řízení. Jeho zdravotní stav tedy jednání se správními orgány umožňoval a jeho postup měl za cíl pouze nadměrné prodlužení správního řízení. Žalovaný přezkoumal rozhodnutí správního orgánu I. stupně v plném rozsahu a odvolání stěžovatele zamítl.

[2] Proti rozhodnutí žalované podal stěžovatel správní žalobu. V žalobě uvedl, že rozhodnutí považuje za nezákonné, neboť mu žalovaný odepřel právo na spravedlivý proces. K žádosti o prodloužení lhůty k doplnění odvolání z důvodu nepříznivého zdravotního stavu doložil lékařskou zprávu MUDr. P.. Žalovaný žádosti nevyhověl, a aniž stěžovateli umožnil uvést, v čem spatřuje nesprávnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně, odvolání zamítl. Žalovaný však dostatečným způsobem nezkoumal jeho zdravotní stav. Limity stěžovatele byly popsány v lékařské zprávě jím doložené a pouhá skutečnost, že stěžovatel poslal žádost o prodloužení lhůty, či se v jiném řízení dostavil osobně ke správnímu orgánu, ještě neznamená, že byl schopen i náležitým způsobem doplnit odvolání. K takovému závěru nelze objektivně dospět; postup žalovaného naplňuje znaky libovůle.

[3] Krajský soud žalobu stěžovatele zamítl napadeným rozsudkem.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel včasnou kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. V kasační stížnosti uvedl, že žalovaný porušil jeho právo na spravedlivý proces tím, že nezohlednil jeho zdravotní stav, který mu bránil činit návrhy a řádně se vyjádřit k podkladům pro rozhodnutí a doplnit odvolání. Stěžovatel rovněž namítl, že v případě blanketního odvolání odvolací orgán nemusí odhalit pochybení, na která by jinak odvolatel v odůvodněném odvolání poukázal. Závěr krajského soudu o tom, že stěžovatel nebyl zkrácen na svých právech, je nesprávný. Soud se nezabýval objektivně danými překážkami na straně stěžovatele z důvodu jeho nepříznivého zdravotního stavu. Soud pochybil, jestliže upřednostnil zásadu efektivnosti řízení před zachováním základních práv účastníka správního řízení, tedy zásadou zákonnosti. V případě hodnocení zdravotního stavu stěžovatele resp. věrohodnosti předkládaných lékařských zpráv krajský soud odkázal na ničím nedoloženou okolnost, že v jiných správních řízeních stěžovatel jedná, popř. jednal. Tuto tezi však krajský soud převzal z odůvodnění žalovaného, který tento závěr neopřel o jedinou prokazatelnou

pokračování

skutečnost. Samotná účast stěžovatele v prostorách úřední či soudní budovy neznamená, že je zdravotně způsobilý k projednávání věci (viz diagnóza v lékařské zprávě) a odvolací správní orgán ani soud nemůže na základě takovéto okolnosti vystavět jakékoliv rozhodnutí či procesní argumentaci.

[5] Žalovaný se ve vyjádření ztotožnil s odůvodněním napadeného rozsudku a navrhl kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud při posuzování přípustné kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[7] Na úvod NSS předesílá, že v obdobné věci již rozhodl rozsudkem ze dne 30. 3. 2017, čj. 1 Ads 6/2017-25, a ze dne 11. 5. 2017, čj. 10 Ads 5/2017-32. Nejvyšší správní soud rozhodoval v řízení sp. zn. 1 Ads 6/2017 o žádosti stěžovatele o dávku mimořádné okamžité pomoci na pokrytí výdajů spočívajících v nákladech na svoz komunálního odpadu a doplatku za opravu zubů dítěte a v řízení sp. zn. 10 Ads 5/2017 o žádosti stěžovatele o dávku mimořádné okamžité pomoci na pokrytí nezbytných nákladů souvisejících se vzděláním nebo zájmovou činností nezaopatřeného dítěte. V nyní projednávané věci je předmětem žádosti stěžovatele požadavek na přiznání dávky hmotné nouze – mimořádné okamžité pomoci ve výši 1 100 Kč na úhradu kupní ceny za pevnou zimní obuv pro nezletilého syna. Jelikož argumentace stěžovatele je v těchto řízeních naprosto totožná, NSS vycházel ze stejných závěrů.

[8] V prvé řadě stěžovatel namítl, že bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces. Žalovaný mu neumožnil činit návrhy a vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Tato námitka není důvodná. Třebaže správní řízení tvoří jeden celek, vnitřně je rozfázované na řízení v prvním stupni a řízení odvolací. Dle § 82 odst. 4 správního řádu se v odvolacím řízení uplatní zásada koncentrace řízení. NSS opakovaně judikuje, že v řízeních o žádosti je zásada koncentrace řízení zcela namístě (např. rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2012, čj. 1 As 136/2012-23, č. 2786/2013 Sb. NSS, bod 15). Se zásadou koncentrace řízení souvisí i povinnost 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. Na odvolací správní orgán se již tato povinnost nevztahuje, vychází-li ze zcela totožných, ničím nedoplněných podkladů, se kterými bylo možné se seznámit již v řízení v prvním stupni. Stěžovatel měl v prvostupňovém řízení možnost se vyjádřit k věci samé, navrhovat důkazy apod. Žalovaný vycházel z totožných, ničím nedoplněných podkladů, a proto nebylo namístě stěžovatele znovu vyzývat podle § 36 odst. 3 správního řádu.

[9] Dále stěžovatel uvedl, že mu žalovaný nedal možnost doplnit odvolání. Ani tato námitka 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 a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu. Nutno zdůraznit, že odvolací lhůta činila 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí úřadu práce. Blanketní odvolání podal stěžovatel dne 19. 12. 2014. Žalovaný následně vyzval stěžovatele k odstranění vad a stanovil mu přiměřenou lhůtu, v níž však stěžovatel vady neodstranil (výzva k odstranění vad odvolání byla stěžovateli doručena dne 9. 2. 2015). Správní orgány proto splnily správním řádem uloženou povinnost, pokud vyzvaly stěžovatele k odstranění vad jeho odvolání. Naopak stěžovatel svým povinnostem nedostál, jelikož ve stanovené lhůtě, která byla zcela přiměřená, neodstranil vady svého odvolání. Dne 18. 2. 2015 obdržel žalovaný novou žádost stěžovatele o prodloužení lhůty s uvedením, že lékařskou zprávu, která jeho zdravotní stav prokazuje, již dříve předložil. Žalovaný této žádosti nevyhověl a dne 27. 2. 2017 rozhodl věcně o zamítnutí odvolání. Ani v tomto postupu neshledává Nejvyšší správní soud pochybení. Stěžovatel měl možnost vyjádřit se ve věci samé, uvést argumentaci na podporu svých tvrzení, navrhovat přípustné důkazy podle § 82 odst. 4 správního řádu, tj. učinit své odvolání perfektním po dobu více než 2 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.

[10] Stěžovatel napadl také závěr krajského soudu, že na vyhovění žádosti o prodloužení lhůty k doplnění odvolání není právní nárok. NSS souhlasí s hodnocením krajského soudu, že v nyní posuzované věci neměl stěžovatel na prodloužení lhůty nárok. Tento názor však nelze opřít o nárok (či jeho absenci) na prodloužení lhůty v obecné rovině, je nutné zkoumat, zda existují důvody pro vyhovění. V opačném případě je nezbytné odůvodnit, proč nebylo žádosti vyhověno. To žalovaný učinil vyčerpávajícím způsobem.

[11] Podle další kasační námitky blanketní odvolání nezaručuje, že budou při celkovém přezkumu rozhodnutí odhalena veškerá pochybení. Jelikož odvolání neobsahovalo žádné námitky, postupoval žalovaný v souladu s ustanovením § 89 odst. 2 správního řádu a posoudil napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení s právními předpisy. Navíc stěžovatel v kasační stížnosti ani v žalobě neuvedl, v čem případná nezákonnost či jiná vada spočívá.

[12] Stěžovatel se domnívá, že rozhodnutím žalovaného mohl být zkrácen na svých právech a krajský soud se měl zabývat tím, zda byla na straně stěžovatele objektivně dána překážka zdravotního stavu. NSS konstatuje, že žalovaný zcela správně posoudil podle § 89 odst. 2 správního řádu soulad napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícího řízení s právními předpisy. 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. Stejně tak krajský soud uvedl konkrétní soudní řízení, ze kterých je mu znám obdobný obstrukční postup stěžovatele. NSS se přitom s obdobným procesním postupem

stěžovatele také setkal (viz např. sp. zn. 9 Ads 298/2015, ve které 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. Tyto konkrétní důvodné pochybnosti přitom jak žalovaný, tak krajský soud popsali ve svých rozhodnutích, překážce zdravotního stavu se tedy věnovali dostatečně.

[13] S ohledem na konkrétní důvodné pochybnosti o zdravotním stavu stěžovatele krajský soud správně zamítl návrh na doplnění dokazování obsahem blíže nespecifikované lékařské zprávy, na kterou stěžovatel odkazoval ve své žádosti o prodloužení lhůty; v žalobě pak stěžovatel odkázal na zprávu MUDr. P. ze dne 8. 12. 2014. Předmětná zpráva přitom nebyla obsažena ve správním spisu, resp. ze stěžovatelovy žádosti o prodloužení lhůty plyne, že tuto lékařskou zprávu společně se žádostí nedodal, ani neodkázal na jiná konkrétní řízení, ve kterých tuto zprávu žalovanému předložil. 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.

[14] V neposlední řadě NSS konstatuje, 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 na vyřízení své žádosti, měl tomu přizpůsobit své procesní chování. NSS nevyvrací, 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 ve stanovené lhůtě, příp. se nechat zastoupit jinou osobou anebo požádat o bezplatnou právní pomoc.

IV. Závěr a náklady řízení

[15] NSS uzavírá, že neshledal v postupu žalovaného ani krajského soudu žádná pochybení, která by měla vliv na zákonnost napadených rozhodnutí. NSS proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

[16] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[17] Stěžovatel byl v řízení před NSS 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 plátcovství DPH. Celkem tedy zástupci přísluší odměna ve výši 1 300 Kč, která mu bude zaplacena z účtu NSS 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 16. května 2017

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu