

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **J. Š.,** zast. JUDr. Michaelou Dražkovou, advokátkou, se sídlem Kopečná 20, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí,** se sídlem Na poříčním právu 1/376, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2017, č. j. 41 A 66/2016 - 31,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Ustanovené zástupkyni žalobce JUDr. Michaele Dražkové, advokátce, se sídlem Kopečná 20, Brno, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v celkové výši 1300 Kč, která bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] Žalobce podal dne 12. 2. 2016 žádost o přiznání doplatku na bydlení. O této žádosti bylo rozhodnuto Úřadem práce ČR – Krajskou pobočku Brno, kontaktním pracovištěm Brno - venkov (dále jen „úřad práce“) dne 12. 4. 2016, pod č. j. 5356/2016/KUR, tak, že se žalobci přiznává doplatek na bydlení ve výši 4150 Kč měsíčně od února 2016. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 11. 5. 2016. Dne 25. 5. 2016 podal žalobce proti tomuto rozhodnutí ústně do protokolu odvolání a zároveň požádal o prominutí zmeškání řádné odvolací lhůty ze zdravotních důvodů. Úřad práce žádosti žalobce nevyhověl; žalobce podal odvolání. Následně byl spisový materiál postoupen s odvoláním žalovanému, který o něm rozhodl dne 15. 8. 2016 rozhodnutím č. j. MPSV-2016/174240-921, sp. zn. SZ/MPSV-2016/159413-921, tak, že odvolání žalobce zamítl a usnesení úřadu práce potvrdil.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který ji v záhlaví označeným usnesením odmítl jako nepřípustnou. Napadené rozhodnutí vyhodnotil krajský soud jako rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení správního řízení ve smyslu § 70 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.), proti němuž není samostatná žaloba přípustná[§ 68 písm. e) s. ř. s.].

[3] Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., a domáhal se zrušení usnesení a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení. Namítal, že krajský soud na rozhodnutí, kterým mu nebylo prominuto zmeškání lhůty, nesprávně aplikoval kompetenční výluku. Stěžovatel se domnívá, že rozhodnutí, jímž nebylo prominuto zmeškání lhůty, je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jedná o úkon, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva či povinnosti fyzických osob, neboť v závislosti na výsledku takového rozhodnutí bude předmětné řízení pokračovat, či nikoliv. Dle názoru stěžovatele musí mít každá fyzická osoba, jejíž subjektivní práva byla v konečném důsledku dotčena, možnost bránit se proti rozhodnutí o prominutí zmeškání lhůty. Za další vadu řízení považuje stěžovatel skutečnost, že krajský soud přes nesouhlas stěžovatele rozhodl o žalobě bez nařízení jednání; stěžovatel tak nestihl zajistit a předložit soudu navrhované listinné důkazy.

[4] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[5] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[6] Nejvyšší správní soud předesílá, že usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby lze napadnout pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy z důvodu tvrzené nezákonnosti odmítnutí žaloby. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu *„je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem“* (k uvedenému srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98). Nejvyšší správní soud proto za důvod podání kasační stížnosti považoval důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[7] V projednávané věci jde o posouzení otázky, zda je rozhodnutí o nevyhovění žádosti o prominutí lhůty k provedení úkonu samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví. Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem krajského soudu potud, že rozhodnutí o neprominutí řádné odvolací lhůty je vyloučeno ze soudního přezkumu, nikoli však z důvodu, že se jedná o rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem [§ 70 písm. c) s. ř. s.], ale proto, že jde o rozhodnutí předběžné povahy [§ 70 písm. b) s. ř. s].

[8] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 31. 7. 2008, č. j. 9 As 88/2007 – 49, dovodil, že rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty k podání odvolání vydané dle § 41 správního řádu je rozhodnutím podkladovým, které předběžně upravuje poměry svých

adresátů. Jako takové je vyloučeno ze soudního přezkumu dle § 70 písm. b) s. ř. s. a může být správním soudem přezkoumáno až v rámci řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí správního orgánu o odvolání.

[9] Uvedený právní názor byl potvrzen rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 – 54, ve kterém soud konstatoval, že mezi rozhodnutí předběžné povahy vyloučených ze soudního přezkumu dle § 70 písm. b) s. ř. s. patří rovněž *„rozhodnutí typově odpovídající rozhodnutí o předběžné otázce - typicky o otázce, jejíž řešení (spolu)určuje rozhodnutí v jiném řízení – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, č. j. 9 As 88/2007 - 49 (rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty) […]“*.

[10] V citovaném rozsudku stanovil rozšířený senát tzv. test rozhodnutí předběžné povahy: *„ o rozhodnutí předběžné povahy, na které dopadá výluka podle § 70 písm. b) s. ř. s., se jedná, pokud ve vztahu k rozhodnutí konečnému splňuje kumulativně tři podmínky: časovou, věcnou a osobní. Je tedy vydáno v již zahájeném řízení o vydání rozhodnutí konečného nebo je zákonem stanovena přiměřená lhůta pro zahájení takového řízení a účinky předběžného rozhodnutí musí být omezeny do vykonatelnosti rozhodnutí konečného. Rozhodnutí konečné pak v sobě musí věcně zahrnout vztahy upravené rozhodnutím předběžné povahy a musí být adresováno mj. i subjektu, jemuž bylo určeno rozhodnutí předběžné.“*

[11] Test rozhodnutí předběžné povahy byl aplikován na rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty k podání odvolání v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2009, č. j. 9 As 48/2009 – 105. Pokud jde o splnění časové podmínky, konstatoval soud ve zmíněném rozsudku, že *„první podmínku testu tedy rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu naplňuje, neboť osoba dotčená má právo na vydání rozhodnutí konečného, jímž je rozhodnutí o odvolání, resp. úkonu, který dotčená osoba zmeškala, a který je povinna spolu s žádostí o prominutí zmeškání úkonu podat. Povinnost podání úkonu zmeškaného, v dané věci odvolání, spolu se žádostí o prominutí zmeškání úkonu, vyplývá z § 41 odst. 2 správního řádu. V daném ustanovení je uvedeno, že „s požádáním je třeba spojit zmeškaný úkon, jinak se jím správní orgán nezabývá“. To znamená, že správnímu orgánu musí být vždy předložena jak žádost, tak samotný úkon, který byl zmeškán. O takovém úkonu musí být správní orgán povinen vždy rozhodnout. …Rozhodnutí o odvolání je tedy požadovaným rozhodnutím „konečné“ povahy a jako takové podléhá soudnímu přezkumu. V rámci přezkumu rozhodnutí o odvolání lze namítnout rovněž přezkum důvodů neprominutí zmeškání úkonu. Na základě toho je tedy zaručen přístup k soudu a zachování práva na spravedlivý proces. …Rovněž podmínka toho, že musí být zákonem stanovena lhůta, v níž musí být zahájeno řízení a vydáno rozhodnutí konečné, je v daném případě splněna, neboť zákon o svobodném přístupu k informacím, na základě kterého řízení probíhalo, v § 16 odst. 2 a 3 stanoví, že povinný subjekt …předloží odvolání spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení odvolání a nadřízený orgán (zde žalovaný) rozhodne o odvolání do 15 dnů ode dne předložení odvolání povinným subjektem.* (lhůta k předložení odvolání se spisem nadřízenému orgánu a lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání jsou stanoveny i ve vztahu k projednávané věci, srov. § 88 odst. 1 a § 90 odst. 6 ve spojení s § 71 správního řádu - pozn. soudu). *Posledně uvedený požadavek, který spočívá v tom, že zákon musí rovněž omezovat účinky rozhodnutí předběžného pouze na období do vydání rozhodnutí konečného, je z povahy věci taktéž splněn.“*.

[12] Pokud jde o podmínku věcnou, konstatoval devátý senát v rozsudku 9 As 48/2009 - 105, ve vztahu k rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty, že *„z podstaty věci vyplývá, že rozhodne-li odvolací správní orgán o odvolání meritorně, znamená to, že rovněž vyhověl žádosti o prominutí zmeškání úkonu, pakliže takové žádosti nebylo vůbec třeba, a účastník řízení se pouze domníval, že úkon zmeškal, aniž by tomu tak bylo. Z daného tedy vyplývá jednoznačná souvislost mezi oběma rozhodnutími, neboť rozhodnutí o odvolání, jako rozhodnutí „konečné" povahy, je závislé na rozhodnutí o žádosti o prominutí zmeškání úkonu. Proto je tedy možné se dovolávat soudního přezkumu rozhodnutí o prominutí zmeškání úkonu v rámci žaloby proti rozhodnutí odvolacího orgánu o odvolání. Stěžovatel tak není zkrácen na svých právech v důsledku předmětné kompetenční výluky soudního přezkumu rozhodnutí o prominutí zmeškání úkonu.".*

[13] Pokud jde o poslední podmínku testu rozhodnutí předběžné povahy, tj. že konečné rozhodnutí musí být adresováno i subjektu, jemuž bylo určeno rozhodnutí předběžné, konstatoval zdejší soud v uvedeném rozsudku, že i tato osobní podmínka byla *„ naplněna, neboť jak rozhodnutí o prominutí zmeškání úkonu, tak rozhodnutí o odvolání je adresováno totožné osobě.".*

[14] Na základě kritérií stanovených rozšířeným senátem tedy dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku č.. j. 9 As 48/2009 – 105 k závěru, že *„rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu je rozhodnutím, které naplňuje výše uvedenou časovou, místní i osobní podmínku, z čehož vyplývá, že předmětné rozhodnutí je nutno pokládat za rozhodnutí vyloučené ze soudního přezkumu. Z uvedených důvodů není možno brojit přímo proti rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu jako rozhodnutí předběžné povahy, ale až proti jeho důsledkům, které jedině mají v posuzované věci právní relevanci.".* Uvedené závěry přitom odpovídají i dosavadní judikatuře zdejšího soudu, obsažené např. v rozhodnutí č. j. 1 Afs 35/2011 - 135, ze dne 27. 7. 2011 (v citovaném rozhodnutí posuzoval zdejší soud rozhodnutí o žádosti o prodloužení lhůty k podání odvolání, která má však obdobný smysl a procesní důsledky jako žádost o prominutí zmeškání úkonu), nebo v rozhodnutí č. j. 4 Ads 103/2010 – 73, ze dne 30. 9. 2010.

[15] Nejvyšší správní soud neshledal důvod se odchýlit od shora uvedených závěrů ani v právě projednávané věci. V projednávaném případě bylo zamítnuto odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty k podání odvolání, což je úkon předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. a žalobu proti němu podle § 46 odst. 1 písm. d) téhož zákona je nutno jako nepřípustnou odmítnout. Rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty k podání odvolání může být přezkoumáno toliko v rámci řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí žalovaného o odvolání. Pouze v rámci soudního přezkumu tohoto rozhodnutí, a nikoliv rozhodnutí o odvolání proti neprominutí zmeškání lhůty k podání odvolání, se může správní soud zabývat důvody, kvůli nimž došlo k marnému uplynutí lhůty pro podání odvolání proti prvoinstančnímu meritornímu rozhodnutí správního orgánu.

[16] Krajský soud tak správně dospěl k závěru, že se u napadeného rozhodnutí jedná o rozhodnutí, které je vyloučeno ze soudního přezkumu, nicméně jej nesprávně podřadil pod rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení podle § 70 písm. c) s. ř. s. Tato skutečnost však sama o sobě neznamená vadu, pro kterou by bylo nutno jeho rozhodnutí zrušit, když se kompetenční výluka ze soudního přezkumu vztahuje nejenom na rozhodnutí o vedení

řízení, nýbrž též na úkony správního orgánu, které jsou předběžné povahy [§ 70 písm. b) s. ř. s.]. Bez ohledu na toto pochybení krajského soudu bylo tedy na místě podanou žalobu stěžovatele odmítnout podle § 68 písm. e) s. ř. s., dle kterého je žaloba nepřípustná také tehdy, domáhá-li se žalobce přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání vyloučeno, ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., dle kterého soud odmítne návrh, který je nepřípustný. Jak již tento soud judikoval v rozhodnutí ze dne 3. 2. 2006, č. j. 1 Afs 129/2004 – 76, *„užití jiného důvodu k jinak správnému odmítnutí žaloby nemůže být důvodem pro zrušení rozhodnutí soudu I. stupně v řízení o kasační stížnosti; výsledek řízení po případném vrácení věci k řízení před soudem I. stupně - co do praktického efektu pro účastníka - by byl týž. Soudní řízení však neslouží a sloužit nemůže k řešení toliko teoretických sporů. Nejvyšší správní soud proto, ostatně i z důvodu procesní ekonomie, přestal na tom, že nesprávně uvedený důvod správného odmítnutí žaloby nemá vliv na zákonnost rozhodnutí. Je podstatné, aby soud neodmítl věcně jednat tam, kde na to má účastník řízení právo; to by se pak skutečně rovnalo účinkům denegationis iustitiae.“* Nejvyšší správní soud projednávající nynější kasační stížnost neshledal důvodu, aby se odchýlil od svého dřívějšího stanoviska a z „ryze z formálních důvodů“ zrušil touto stížností napadené usnesení krajského soudu. Zrušení žalobou napadeného usnesení by nepřineslo nic jiného, než zvýšené výdaje účastníků řízení. Krajský soud by i v navazujícím řízení žalobu stěžovatele opět odmítl [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[17] Pokud jde o námitku stěžovatele směřující proti tomu, že krajský soud přes nesouhlas stěžovatele rozhodl o žalobě bez jednání, pak tato není důvodná. Jednání soudu je určeno k projednání a rozhodnutí věci samé, tato zásada má konkrétní odraz v § 49 odst. 1 a § 51 odst. 1 ve vazbě na § 53 odst. 1 s. ř. s. V projednávané věci bylo napadeno usnesení krajského soudu, kterým byla odmítnuta žaloba z procesních důvodů, tedy soud nerozhodoval ve věci samé, proto nelze v nenařízení jednání soudem spatřovat nezákonnost. Smyslem jednání před soudem je totiž především dokazování a v jeho rámci má být věc úplně, spravedlivě a bez průtahů projednána a také rozhodnuta. Tento smysl soudního jednání však zjevně není dán tam, kde podaný návrh procesně neobstojí a soud jej odmítne, aniž by musel o těchto rozhodných skutečnostech vést dokazování.

[18] Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, pročež ji ve smyslu poslední věty § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[19] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 2 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce neměl úspěch ve věci, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, měl by tedy právo na náhradu nákladů řízení; to však podle § 60 odst. 2 neplatí, mělo-li by být právo přiznáno správnímu orgánu ve věcech důchodového pojištění, nemocenského pojištění, pomoci v hmotné nouzi a sociální péče.

[20] Žalobci byla usnesením krajského soudu ze dne 23. 1. 2017, č. j. 41 A 66/2016 – 8, ustanovena zástupkyní advokátka JUDr. Michaela Dražková. Odměnu za zastupování v tomto případě hradí stát (§ 35 odst. 9 s. ř. s. věta prvá za středníkem). Ustanovené zástupkyni byla přiznána odměna za jeden úkon právní služby spočívající v sepisu a podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů], za nějž jí náleží odměna ve výši 1000 Kč [§ 7 bod 2 aplikovaný na základě

§ 9 odst. 2 advokátního tarifu] a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem tedy 1300 Kč. Ustanovená zástupkyně nedoložila, že je plátcem daně z přidané hodnoty, soud proto přiznanou odměnu nenavýšil o sazbu této daně. Částka 1300 Kč bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku. Pro úplnost zdejší soud dodává, že zástupkyni stěžovatele k jejímu vyúčtování nepřiznal odměnu a paušální náhradu hotových výdajů za podání blanketní kasační stížnosti, neboť podání blanketní kasační stížnosti a její následné doplnění lze považovat jen za jeden úkon právní služby, k němuž přísluší jedna náhrada hotových výdajů.

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

V Brně dne 14. listopadu 2017

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu