

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **Mgr. Ing. L. V.**, zastoupen JUDr. Petrem Vaňkem, advokátem, se sídlem Krajinská 224/37, České Budějovice, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 1. 2015, č. j. MPSV-UM/1191/15/4S-JČK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 3. 8. 2016, č. j. 2 Ad 18/2015 - 50,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

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

IV. Ustanovenému zástupci žalobce JUDr. Petru Vaňkovi, advokátovi, se sídlem Krajinská 224/37, České Budějovice, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši 3.146 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 3. 8. 2016, č. j. 2 Ad 18/2015 - 50, kterým

byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 1. 2015, č. j. MPSV-UM/1191/15/4S-JČK (dále jen „**napadené rozhodnutí**“). Tímto rozhodnutím bylo změněno usnesení Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Českých Budějovicích, č. j. 96635/2014/CBU ze dne 6. 10. 2014 (o zastavení řízení o přiznání doplatku na bydlení, na základě žádosti podané 30. 1. 2012, podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů), tak, že se řízení zastavuje podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu.

Žalovaný v odvolacím řízení vyšel z toho, že v průběhu dokazování bylo zjištěno, že žalobce původně předmětnou dávku pobíral v návaznosti na jeho žádost z listopadu 2010, žádost z ledna 2012 si podal v době, kdy mu byla výplata dávky pozastavena, avšak následně byla výplata dávky realizovaná na základě žádosti z listopadu 2010 znovu aktivována s tím, že v mezidobí nevyplacené částky byly žalobci doplaceny. Za daného stavu byla žádost z ledna 2012 hodnocena vzhledem k žádosti z listopadu 2010 jako podaná v totožné věci, přičemž žalobci již opět dávky vypláceny byly, a nezbylo tudíž než řízení o žádosti z ledna 2012 zastavit. Žalovaný přitom změnil výrok přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť měl za to, že řízení o žádosti je nutné zastavit z jiného důvodu, než tomu bylo v odvoláním napadeném usnesení, a to pro bezpředmětnost podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu.

V **žalobě** žalobce namítal, že žalovaný nerespektoval závazný právní názoru vyslovený ve v mezidobí vydaných rozsudcích Krajského soudu v Českých Budějovicích v předmětné věci, a to v rozsudku ze dne 22. 2. 2013, č. j. 2 Ad 45/2012 - 30, a v rozsudku ze dne 29. 5. 2014, č. j. 2 Ad 71/2013 - 19. Správní orgány podle žalobce řešenou věc nesprávně posoudily a nevydaly meritorní rozhodnutí tak, jak uvedl soud ve svých rozsudcích. Žalovaný postupoval v rozporu se zákonem, jelikož k zastavení řízení nebyly dány zákonné důvody. Procesní rozhodnutí o zastavení řízení v situaci, kdy mělo dojít k meritornímu zamítnutí žádosti, mělo podle žalobce za následek nezákonnost tohoto rozhodnutí. Dle názoru žalobce nebyla dána duplicita v řízeních o doplatek na bydlení, které byly před správními orgány vedeny. Dále žalobce obsáhle namítal nemožnost aplikace důvodů pro zastavení řízení podle § 66 správního řádu, odmítal, že by se jeho žádost stala zjevně bezpředmětnou. K tomu obsáhle argumentoval a citoval z judikatury správních soudů. Namítal také, že žalovaný nevycházel při svém rozhodování z právního a skutkového stavu k okamžiku vydání prvostupňového rozhodnutí. Namítal taktéž nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, a to jak pro nepřezkoumatelnost, tak pro nedostatek důvodů.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě podrobně shrnul skutkový stav přecházejících správních a soudních řízení. S odkazem na druhý rozsudek krajského soudu žalovaný shledal, že dalším dokazováním bylo zjištěno, že žádosti, tj. žádost žalobce o doplatek na bydlení ze dne 11. 11. 2010 a žádost žalobce ze dne 30. 1. 2012, se týkají totožné věci. O žádosti žalobce z roku 2012 mělo být sice meritorně rozhodnuto, nicméně doplatek na bydlení byl žalobci po podání této žádosti vyplacen, a to na základě žádosti z roku 2010. Žalovaný po doplnění spisového materiálu shledal jednoznačně v řešené věci překážku v řízení, kterou prvoinstanční orgán dostatečně zdůvodnil. Dle právního názoru žalovaného se stala žádost zjevně bezpředmětnou. K pojmu „zjevná bezpředmětnost“ žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2010, č. j. 5 As 62/2009 - 68.

Krajský soud **napadeným rozsudkem** žalobu zamítl. Z obsahu správního spisu zjistil, že žalobci byly dávky doplatku na bydlení za období leden až duben 2012, kdy byla výplata pozastavena, vyplaceny v hotovosti dne 18. 4. 2012. Nezjistil, že by správní orgány nerespektovaly předchozí rozsudky krajského soudu. V prvním rozsudku (ze dne 22. 2. 2013, č. j. 2 Ad 45/2012 – 30) totiž soud vyslovil právní názor, že v řešené věci nebyla dána překážka věci zahájené. V druhém rozsudku (ze dne 29. 5. 2014, č. j. 2 Ad 71/2013 – 19) krajský soud uvedl, že je nutno vydat meritorní rozhodnutí, pokud správní orgány neshledají překážku v řízení (řádně doloženou ve spisové dokumentaci). Po vydání druhého rozsudku správní orgány do správního spisu doplnily listiny prokazující, že žalobce byl v lednu až dubnu 2012 příjemcem doplatku na bydlení, resp. že mu byl doplatek v tomto období vyplacen. Před vydáním prvního a druhého rozsudku tyto listiny soud neměl k dispozici, nemohl z nich tedy vycházet. Soud při posouzení otázky totožnosti řízení o žádostech žalobce vyšel z konstrukce doplatku na bydlení, který je měsíčně se opakující dávkou. Je proto nutné posuzovat každý doplatek na bydlení v konkrétním měsíci samostatně. Podle § 48 odst. 2 správního řádu přitom nelze přiznat totéž právo z téhož důvodu téže osobě opakovaně; stejně tak ani zákon o pomoci v hmotné nouzi neumožňuje výplatu více doplatků na bydlení souběžně. Příjemce doplatku na bydlení tedy má právo pouze na jeden doplatek na bydlení měsíčně. Opakovaně vyplacený doplatek by představoval přeplatek, který by musel být vrácen. Pokud by byl nyní (podle skutkového stavu v době rozhodování správních orgánů v lednu 2015) žalobci přiznán doplatek na bydlení na základě žádosti z ledna 2012, došlo by právě k této situaci, kdy by žalobci byly duplicitně vyplaceny dávky, které již jednou obdržel v dubnu 2012. Nejednalo se tedy o totožná řízení, nýbrž o totožné dávky doplatku na bydlení, které již byly žalobci jednou přiznány a vyplaceny na základě žádosti z listopadu 2010. Žádost žalobce v lednu 2012 byla v té době sice opodstatněná (výplata dávek na základě žádosti z roku 2010 byla v té době pozastavena), ovšem na základě skutkového stavu, který byl v mezidobí nastolen, nebylo možno než dojít k závěru, že žádost žalobce se stala zjevně bezpředmětnou, neboť příslušné dávky, o které mu šlo, mu byly vyplaceny na základě jeho předchozí žádosti. Soud měl za to, že bylo postupováno v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ads 165/2011, neboť řízení nebylo zastaveno z důvodu litispendence, nýbrž z důvodu toho, že nebylo možné žalobci z téhož důvodu přiznat opakovaně totéž právo. Žalovaný tedy správně v době svého rozhodování musel přihlédnout k tomu, že již byla dávka za leden až duben 2012 v mezidobí vyplacena, i když v době podání žádosti v lednu 2012 byla výplata přerušena. Pokud se tedy v mezidobí změnila skutková situace, nelze dogmaticky vycházet z prvního a druhého zrušujícího rozsudku, ale je nutné přihlédnout k těmto novým skutečnostem. Soud uzavřel, že obsah správního spisu dokládá naplnění dikce § 48 odst. 2 správního řádu, což bylo důvodem pro zastavení řízení pro zjevnou bezpředmětnost žádosti. Za dané situace proto správní orgány nemohly rozhodovat meritorně a dávku přiznat, neboť by to vedlo k přeplatku na dávce. Řízení proto bylo správně zastaveno dle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu. Bezpředmětnost žádosti soud dovodil z okolnosti případu, kdy doplatek na bydlení za toto období byl následně po podání žádosti v lednu 2012 vyplacen, byť na základě předchozí žádosti. Není přitom možné vyplácet doplatek na bydlení souběžně na základě více žádostí. Meritorní rozhodování o žádosti z ledna 2012 proto pro žalobce postrádá smyslu, byť tomu tak v době podání nebylo, neboť v té době bylo její podání pro

žalobce předmětné. Soud dále nezjistil, že by rozhodnutí správních orgánů byla nepřezkoumatelná, neboť jasně uvedla, z jakých pokladů vycházejí a k čemu dospívají.

II. Kasační stížnost a vyjádření

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku **kasační stížnost**.

Nejvyšší správní soud stěžovateli usnesením č. j. 6 Ads 238/2016 – 25 ze dne 16. 11. 2016 ustanovil zástupce pro řízení o kasační stížnosti JUDr. Petra Vaňka, advokáta.

Stěžovatel v kasační stížnosti a jejím doplnění prostřednictvím zástupce ze dne 6. 12. 2016 uváděl, že kasační stížnost podává z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Měl za to, že krajský soud nesprávně posoudil otázku zastavení správního řízení dle ustanovení § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu. Podle setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu se tento důvod má uplatnit restriktivně, zvláště když nelze říct, že by pro stěžovatele žádost o doplatek na bydlení ztratila na významu, když samy správní orgány vycházejí z toho, že žádost nesplnila jednu z podmínek pro úspěšné vyřízení. Poukazoval přitom na to, že správní orgán nemohl ve věci takto rozhodnout, zvláště když v době jeho rozhodování se nikdo nevyjádřil k jím uplatněné námitce podjatosti. Měl rovněž za to, že správní orgány nesprávně zjistily a popsaly skutkovou podstatu věci, a to zejména ohledně ukončení či neukončení správního řízení, které předcházelo řízení, ve kterém bylo vydáno napadené rozhodnutí. Pro řízení o žádosti z ledna 2012 nebylo doloženo, že by existovala překážka věci pravomocně rozhodnuté. Nelze rovněž dospět k závěru, že by se žádost stala pro stěžovatele bezpředmětnou, jak ostatně vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 103/2011. Důkazy předložené správními orgány nejsou podle stěžovatele dostatečné, zvláště když je nutné zvážit, že stěžovatel byl na začátku roku 2012 zcela bez prostředků. Právě k tomuto datu je nutné situaci posuzovat, zvláště když správní orgány řízení pouze zastavovaly z různých důvodů.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež splňuje podmínku obsaženou v § 105 odst. 2 s. ř. s., a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná.**

Podle § 48 odst. 2 správního řádu platí, že *„Přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou.“* Podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu platí, že *„Řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žádost se stala zjevně bezpředmětnou.“*

Nejvyšší správní soud považuje za nutné nejprve podtrhnout, co stěžovatel učinil předmětem soudního řízení, tj. soudního přezkumu. Žalobou ze dne 2. 3. 2015 stěžovatel napadl rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 1. 2015, č. j. MPSV-UM/1191/15/4S-JČK, kterým bylo změněno usnesení Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Českých ze dne 6. 10. 2014, č. j. 96635/2014/CBU (jímž zastavil řízení o přiznání doplatku na bydlení podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu), tak, že řízení se zastavuje podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu. Předmětné řízení bylo správními orgány vedeno o žádosti stěžovatele o doplatek na bydlení, která byla podána v lednu 2012. Touto žalobou stěžovatel vymezil, co požaduje přezkoumat, čímž uplatnil své právo na přístup k soudu. Petitem této žaloby jsou správní soudy vázány – srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 – 197.

Napadeným rozhodnutím tedy bylo rozhodnuto ve věci žádosti stěžovatele o doplatek na bydlení na základě žádosti podané v lednu 2012. Nebylo jím rozhodováno o předchozí žádosti z listopadu 2010. Ze správního spisu vyplývá, že v dubnu 2012 byl stěžovateli doplatek na bydlení, po předchozím pozastavení jeho výplaty, za období leden až duben 2012 zpětně doplacen, což se podává z oznámení ze dne 18. 4. 2012. Proti tomuto oznámení přitom mohl stěžovatel vznést námitku v souladu s ustanovením § 76 zákona o pomoci v hmotné nouzi, o čemž byl stěžovatel řádně poučen. Tohoto práva stěžovatel zjevně nevyužil, a v souvislosti s nyní napadeným rozhodnutím již toto oznámení zpochybňovat nelze. Správní soudy tak vychází z toho, že stěžovateli byla v dubnu 2012 dávka doplatku na bydlení zpětně proplacena. Ostatně ani samotný stěžovatel, ačkoli s obsahem správního spisu nesouhlasí, nepředkládá žádný důkaz o tom, že by tomu tak nebylo.

Stěžovatel podal v listopadu 2010 žádost o doplatek na bydlení a dávka mu byla od tohoto měsíce vyplácena. Městský úřad Polná usnesením ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4952/2011/PON, rozhodl o přerušení řízení ve věci zastavení výplaty dávky s odůvodněním, že je nutné vyčkat na provedení šetření v místě bydliště; toto usnesení poté bylo zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 2. 2012 s tím, že řízení nelze přerušit, neboť provedení sociálního šetření jiným orgánem, než je ten, který rozhoduje o dávce, není důvodem pro přerušení řízení, zvláště když žalovaný nezjistil, že by vůbec bylo zahájeno řízení, které bylo usnesením přerušeno. Zjevně s ohledem na toto rozhodnutí Městského úřadu Polná stěžovatel podal novou žádost ze dne 3. 1. 2012, která byla na Úřad práce podána dne 30. 1. 2012 (proto správní orgány operují s tímto datem, neboť z jejich pohledu tímto dnem bylo zahájeno řízení o žádosti – srov. § 44 odst. 1 správního řádu). Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že v době podání této nové žádosti se nacházel v tíživé finanční situaci, neboť dávky mu zjevně v danou dobu vypláceny nebyly. To se však změnilo v dubnu 2012, kdy správní orgány oznámením dávku doplatek na bydlení stěžovateli znovu aktivovaly, a to ve spojení s jeho předchozí žádostí z listopadu 2010. Stěžovatel proti tomuto oznámení a jeho vztahu k předchozí žádosti z listopadu 2010 ničeho nenamítal.

S ohledem na vedení těchto dvou řízení, která se překrývala, neboť obě řízení se vztahovala k dávkám doplatku na bydlení od ledna 2012 (přičemž první žádost z listopadu 2010 zahrnovala i předchozí časové období) a při zohlednění toho, že správní orgány opět začaly vyplácet dávky doplatek na bydlení podle předchozí žádosti (toto však

není předmětem nynějšího soudního přezkumu), došlo v dubnu 2012 k zásadní změně situace, na kterou musely správní orgány reagovat, protože nemohly – jak správně zdůraznil krajský soud – opakovaně přiznávat stěžovateli tutéž dávku doplatku na bydlení pro totéž období. Jinak by totiž správní orgány de facto příp. přiznávaly tutéž dávku doplatku na bydlení ve vztahu k téže osobě a jejím nákladům na bydlení dvakrát, což by vedlo k přeplatku stěžovatele na dávce – srov. § 51 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Nicméně podklady k tomuto skutkovému stavu však byly do správního spisu zařazeny až v říjnu 2014.

Z obsahu správního spisu jednoznačně vyplývá, že právo stěžovatele na doplatek na bydlení za období od ledna 2012 bylo pravomocně přiznáno a dávka byla zpětně vyplacena, čímž byla vytvořena překážka pozitivního rozhodnutí o právu stěžovatele ve smyslu ustanovení § 48 odst. 2 správního řádu, podle kterého „*Přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou.*“ Správní orgány tak o této dávce nemohly rozhodovat znovu, když o ní již jednou rozhodly. Právo stěžovatele na pomoc v hmotné nouzi bylo oznámením z dubna 2012 a příslušnou výplatou zpětně plně sanováno, čímž bylo fakticky vyčerpáno. Faktický předmět jeho žádosti z ledna 2012 v podobě poskytnutí dávky doplatek na bydlení tím byl naplněn, tudíž jakékoli další rozhodování o nové žádosti se stalo „bezpředmětné“.

Termín zjevná bezpředmětnost ve smyslu ustanovení § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu je neurčitým právním pojmem, k jehož obsahu literatura a judikatura uvádí některé typické případy (viz např. VEDRAL, J. Správní řád: kometář. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 593-594; nebo JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: Správní řád. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 303-304; a z judikatury rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. března 2012, č. j. 8 As 103/2011 - 92, ze dne 14. října 2010, č. j. 5 As 62/2009 - 68, nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. června 2010, č. j. 11 Ca 322/2008 - 39). Ve zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 62/2009 - 68, Nejvyšší správní soud s odkazem na rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 30. března 2009, č. j. 10 Ca 15/2009 - 49, uvedl, že „*důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu je dán tehdy, pokud v průběhu řízení o žádosti dojde k takové změně okolností, že rozhodnutí správního orgánu o žádosti již nebude mít pro žadatele význam.*“ Nejvyšší správní soud má s ohledem na následných postup správních orgánů po podání žádosti z ledna 2012, kdy začaly opětovně vyplácet stěžovatelem požadovanou dávku na základě jeho žádosti z listopadu 2010, za to, že jeho nová žádost se stala bezpředmětnou, neboť o jeho právu na pomoc v hmotné nouzi bylo rozhodnuto a dávka mu byla vyplacena, tudíž jakékoli další rozhodování o „další žádosti“ postrádalo smyslu, neboť správní orgány by nemohly stěžovateli na základě týchž okolností vyplatit víc, než kolik mu bylo přiznáno na základě jeho „původní žádosti“.

Jestliže stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že správní orgány pochybily, pokud se nezabývaly vznesenou námitkou podjatosti, musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že tato argumentace je nepřípustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť stěžovatel touto argumentací uplatňuje zcela jiné důvody, než které uplatnil v řízení před krajským soudem. Řízení o kasační nevytváří novou instanci k přednesu další skutkové a právní argumentace pro žalobce. Nejvyšší správní soud se tedy za dané procesní situace

námitkou, že správní orgány pochybily, pokud se nezabývaly vznesenou námitkou podjatosti, zabývat nemůže.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji zamítl.

IV. Závěr a náklady řízení

O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 a 2 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak nelze nárok na náhradu nákladů řízení v případě věci týkající se pomoci v hmotné nouzi přiznat – srov. § 60 odst. 2 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud dále ustanovenému zástupci JUDr. Petru Vaňkovi, advokátovi, se sídlem Krajinská 224/37, České Budějovice, přiznal odměnu za zastupování (§ 35 odst. 8 s. ř. s.). Náklady řízení spočívají v odměně za 2 úkony právní služby (první porada s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení nebo obhajoby, je-li klientovi zástupce nebo obhájce ustanoven soudem, doplnění kasační stížnosti], celkem v částce 2.000 Kč [§ 9 odst. 2, § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhl. č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů) a z náhrady hotových výdajů, celkem 600 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky), celkem tedy 2.600 Kč. Ustanovený právní zástupce je plátcem DPH, a proto se částka zvyšuje o příslušnou daňovou sazbu, celkem tedy na 3.146 Kč. Přiznaná odměna bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 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 5. dubna 2017

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu