

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **M. M.**, zastoupen Mgr. Janem Švarcem, advokátem se sídlem Vodičkova 695/24, Praha 1 – Nové Město, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 12. 2014, č. j. MPSV-UM/23153/14/4S-HMP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2018, č. j. 2 Ad 7/2015 – 22,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Úřad práce České republiky – krajská pobočka pro hl. m. Prahu (dále jen „úřad práce“) rozhodnutím ze dne 20. 8. 2014, č. j. 1347013/14/AB zamítl žalobcovu žádost o dávku státní sociální podpory – příspěvek na bydlení. Žalovaný rozhodnutí úřadu práce zrušil a řízení zastavil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou u Městského soudu v Praze, který ji zamítl. Konstatoval, že nezpochybňuje povinnost nadřízeného správního orgánu prohlásit nicotnost rozhodnutí podřízeného správního orgánu. V daném případě však tato povinnost nenastala, neboť prvostupňové rozhodnutí není nicotné. Z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je zřejmé, že nejde o natolik defektní akt, že se podle něj vůbec nelze řídit. Žádné takové konkrétní okolnosti ostatně netvrdil ani žalobce ve své žalobě. Žalobci lze přisvědčit, že duplicitní řízení nebylo zahájeno. Podání ze dne 1. 6. 2014 totiž představovalo toliko potvrzení podání ze dne 31. 5. 2014 ve smyslu § 37 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád"). Žalobce tak podal jedinou žádost, a to s právními účinky ke dni 31. 5. 2014, kterou potvrdil podáním ze dne 1. 6. 2014. Soud v tomto ohledu korigoval odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného, který rozhodnutí úřadu práce zrušil a zastavil pro překážku litispendence (§ 48 odst. 1 správního řádu). Šlo totiž o vydání rozhodnutí o žádosti, aniž by žádost byla podána.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Žalobce (stěžovatel) napadá rozsudek městského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.").

[4] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem soudu, že rozhodnutí úřadu práce není nicotné. Rozhodnutí bylo vydáno mimo jakékoli existující řízení, chybí skutkový základ takového rozhodnutí, což zakládá jeho nicotnost. V případě, že by neplatil závěr, že rozhodnutí vydané mimo jakékoli existující řízení je nicotné, znamenalo by to pro účastníky označené v takovém rozhodnutí závažný zásah do principu právní jistoty, jelikož by museli aktivně brojit proti rozhodnutí, u kterého však byli zbaveni procesních práv v řízení, které má předcházet jeho vydání. Z logiky věci plyne, že řízení, které nebylo zahájeno, nelze ani zastavit. Správní řád obsahuje v § 66 taxativní výčet důvodů, pro které správní orgán může usnesením řízení zastavit. Správní orgán tak nemůže řízení zastavovat z jiného, zde neuvedeného důvodu.

[5] Stěžovatel požaduje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný se ztotožňuje se závěry městského soudu, že rozhodnutí úřadu práce není nicotné. Žalovaný rozhodl v mezích svých zákonných kompetencí, neboť správní orgán může vyslovit nicotnost pouze z důvodu věcné nepříslušnosti ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu. Žalovaný navrhuje kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal také, zda napadené rozhodnutí trpí vadou, k níž povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Dospěl pak k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[8] Soud ze správního spisu zjistil, že stěžovatel dne 31. 5. 2014 podal žádost o příspěvek na bydlení prostřednictvím veřejné datové sítě bez použití uznávaného elektronického podpisu; toto podání vedl úřad práce pod sp. zn. 60145-14-AB. Dne 1. 6. 2014 stěžovatel zaslal úřadu práce datovou zprávou opatřenou zaručeným elektronickým podpisem totožné podání s názvem „Žádost o příspěvek na bydlení (potvrzení podání učiněného elektronickou adresou podatelny)“. Podání doručené dne 1. 6. 2014 úřad práce vedl pod sp. zn. 60664-14-AB. Rozhodnutím ze dne 20. 8. 2014, č. j. 1347013/14/AB, sp. zn. 60664-14-AB, úřad práce žádost ze dne 1. 6. 2014 zamítl podle § 54 odst. 2 ve spojení s § 69 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, poněvadž nárok byl dle úřadu práce uplatněn dne 1. 6. 2014, což je více než 3 měsíce od 28. 2. 2014, tedy od data, od kterého dávka náleží.
[9] Proti rozhodnutí úřadu práce brojil stěžovatel odvoláním, ve kterém požadoval, aby žalovaný řízení zastavil a rozhodnutí úřadu práce zrušil pro nicotnost. Dle stěžovatele žádost ze dne 1. 6. 2014 nebyla novou žádostí, ale pouze potvrzením dříve podané žádosti.

[10] Žalovaný v záhlaví popsaným rozhodnutím podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu řízení zastavil a napadené rozhodnutí zrušil. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že podání ze dne 1. 6. 2014 nebylo novou žádostí, ale doplněném žádosti podané dne 31. 5. 2014. Dle žalovaného úřad práce zahájil a vedl dvojí řízení v téže věci (§ 48 odst. 1 správního řádu), nastaly tedy důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí a zastavení řízení.

[11] V žalobě stěžovatel namítl, že povinností žalovaného bylo vyjádřit ve výroku, že rozhodnutí úřadu práce ruší pro nicotnost. Jelikož žalovaný tuto skutečnost ve výroku nevyjádřil, požadoval prohlášení nicotnosti obou rozhodnutí správních orgánů po městském soudu.

[12] Lze tedy shrnout, že postoj stěžovatele i žalovaného ve vztahu k řízení o druhém stěžovatelově podání jsou v zásadě stejné – obě strany se shodují v tom, že podání ze dne 1. 6. 2014 bylo pouze potvrzením nepodepsaného podání ze dne 31. 5. 2014, nikoli tedy novým návrhem, řízení se proto vůbec nemělo vést, mělo být zastaveno a rozhodnutí úřadu práce musí být zrušeno. Dle žalovaného rozhodnutí úřadu práce neobstojí pro překážku litispendence, stěžovatel požaduje, aby byla vyslovena nicotnost tohoto rozhodnutí.

[13] Z těchto procesních pozic by se mohlo podávat, že stěžovatel byl rozhodnutím žalovaného ve svém odvolacím nároku *de facto* uspokojen – řízení bylo zastaveno a rozhodnutí zrušeno, jak stěžovatel v odvolání požadoval, nicméně se tak stalo z jiných důvodů, než které stěžovatel tvrdil. Z povahy věci se tedy žalobou napadené rozhodnutí jeví jako úkon vyloučený ze soudního přezkumu, neboť nejde o rozhodnutí, kterým bylo zasaženo do veřejných subjektivních práv stěžovatele [§ 70 písm. a) s. ř. s. – stěžovatelově odvolání bylo vyhověno], současně stěžovatel podanou správní žalobou míří pouze proti důvodům odvolacího rozhodnutí (namítá, že nemělo být rozhodnutí zrušeno pouze pro „běžnou“ nezákonnost, ale pro nicotnost) – i taková žaloba by tedy zpravidla neměla podléhat soudnímu přezkumu a měla by být odmítnuta [§ 68 písm. d) ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[14] Soud však při posuzování přípustnosti žaloby vycházel ze závěru

[15] rozšířeného senátu vyjádřeného v usnesení ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 – 65, č. 2837/2013 Sb. NSS, podle kterého (srov. bod 45 usnesení) v případě, že odvolací orgán rozhodnutí zruší a zastaví řízení, aniž by ve výroku rozhodnutí uvedl, že tak činí pro nicotnost prvostupňového rozhodnutí, je účastník řízení oprávněn podat žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s., v níž se může domáhat vyslovení nicotnosti rozhodnutí prvního stupně s poukazem na to, že toto rozhodnutí není zatíženo pouhou nezákonností, nýbrž trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost.

[16] S ohledem na závěry rozšířeného senátu je tedy nutno považovat žalobu za přípustnou, přičemž předmětem přezkumu na základě takové žaloby může být pouze otázka, zda odvolací správní orgán správně posoudil napadené rozhodnutí toliko jako nezákonné, či zda mělo být prohlášeno za nicotné.

[17] Podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví.

[18] Podle § 66 odst. 1 písm. e) správního řádu správní orgán řízení o žádosti usnesením zastaví, jestliže zjistí překážku řízení podle § 48 odst. 1.

[19] Podle § 48 odst. 1 správního řádu zahájení řízení u některého správního orgánu brání tomu, aby o téže věci z téhož důvodu bylo zahájeno řízení i u jiného správního orgánu.

[20] Překážku litispendence vyjádřenou v tomto ustanovení je nutno vykládat tak, že zahájení nového řízení v téže věci brání nejen řízení zahájené dříve u jiného správního orgánu, ale i řízení zahájené dříve u téhož orgánu (srov. rozsudek ze dne 16. 5. 2013, č. j. 4 As 16/2013 – 36, č. 2905/2013 Sb. NSS)

[21] V souzené věci je zjevné, že úřad práce (stručně řečeno) zahájil řízení o téže žádosti, o které už jedno řízení vedl, neboť nesprávně vyhodnotil doplnění této žádosti (které s původní žádostí tvoří jeden celek) jako žádost novou. Zahájení dalšího řízení o téže žádosti však bránila překážka litispendence. Podle § 44 odst. 1 je řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušného orgánu. V souzené věci tedy bylo řízení zahájeno dne 31. 5. 2014; podáním ze dne 1. 6. 2014 byl první návrh *de facto* doplněn pouze o „podpis“ (autentifikaci osoby odesílající elektronickou zprávu). Zahájil-li úřad práce další řízení na základě totožného návrhu o den později (1. 6.2014), postupoval v rozporu se zákazem obsaženým v § 48 odst. 1 správního řádu. Rozhodnutí, které následně vzešlo z řízení, které nemělo být vůbec pro překážku litispendence vedeno, je nezákonné, a bylo proto třeba je bez dalšího podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu zrušit a řízení zastavit (srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 6. 2011, č. j. 15 Ca 12/2009 – 50), jak v nyní souzené věci správně učinil žalovaný.

[22] Nelze se pak ztotožnit s názorem stěžovatele, že rozhodnutí úřadu práce je pro tuto vadu nicotné. Podle § 77 odst. 1 a odst. 2 správního řádu (ve znění účinném do 30. 6. 2017) je nicotné rozhodnutí, které vydal věcně zcela nepříslušný orgán, které trpí vadami, které je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Nicotnost představuje specifickou kategorii vad, které jsou vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž nezhojitelnými. Na rozhodnutí, které je stiženou takovou vadou, je třeba hledět tak, jako by vůbec neexistovalo (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 - 74, č. 1629/2008 Sb. NSS).

[23] To ovšem není případ nyní napadeného rozhodnutí. Pokud by již dříve nebylo o téže věci zahájeno a vedeno řízení, rozhodnutí, které bylo předmětem odvolacího přezkumu, by bylo možno hodnotit jako vydané věcně příslušným orgánem, které není fakticky či právně neuskutečnitelné. Nejde tedy o akt, který by vůbec nebylo možno považovat za rozhodnutí správního orgánu. Obdobně judikatura v případě rozhodnutí vydaných v rozporu s překážkou věci pravomocně rozhodnuté (§ 48 odst. 2 správního řádu) dovodila, že ani zde nejde o nicotnost, ale toliko o „běžnou“ nezákonnost (srov. rozsudek ze dne 21. 2. 2008, č. j. 7 Afs 68/2007 – 82).

[24] Nejvyšší správní soud se tedy plně ztotožňuje s právním hodnocením, které zaujal žalovaný. Městský soud správný názor odvolacího orgánu nesprávně modifikoval v tom, že dle něj nešlo o překážku litispendence, ale o nezákonnost spočívající ve vedení řízení bez návrhu. Toto dílčí nesprávné posouzení právní otázky městským soudem však nepředstavuje vadu, pro kterou by bylo nutno rozsudek zrušit. Podstatná část argumentace soudu, založená na tom, že žalovaný správně rozhodnutí úřadu práce zrušil a řízení pro nezákonnost zastavil, totiž plně obstojí, a bylo by proto v rozporu se zásadou procesní ekonomie vracet městskému soudu nyní souzenou věc pouze k dílčí úpravě odůvodnění se současně nezměněným výrokem rozsudku (srov. rozsudek ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 104/2008 – 66).

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[25] Nejvyšší správní soud ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl.

[26] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 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.

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

V Brně dne 7. června 2018

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu