

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyň JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **M. M.**, zastoupeného Mgr. Janem Švarcem, advokátem se sídlem Vodičkova 695/24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 3. 2015, č. j. MPSV-UM/6020/15/4S-HMP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2018, č. j. 2 Ad 17/2015 – 25,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 28. 9. 2014 prostřednictvím datové schránky u Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hl. m. Prahu (dále jen „úřad práce“) žádost o příspěvek na bydlení s nárokem ode dne 1. 7. 2014, v níž jako společně posuzovanou osobu uvedl M. H. (toto podání vedl úřad práce pod sp. zn. 99865-14-AB). Rozhodnutím ze dne 16. 1. 2015, č. j. 122981/15/AB, úřad práce žádost zamítl, protože žalobce nepředložil platnou nájemní smlouvu na byt a neprokázal ani vlastnický vztah k bytu.

K odvolání žalobce žalovaný zrušil toto rozhodnutí rozhodnutím ze dne 27. 3. 2015, č. j. MPSV-UM/5892/15/4S-HMP, a vrátil věc úřadu práce k dalšímu řízení a doplnění skutkových zjištění. Rozhodnutím ze dne 12. 6. 2015, č. j. 1079759/15/AB, úřad práce žádost žalobce opět zamítl.

[2] Dne 6. 10. 2014 obdržel úřad práce podání nazvané „*Žádost o příspěvek na bydlení*“ s nárokem ode dne 1. 7. 2014, toto podání bylo zasláno datovou schránkou odesílatelem M. H., přičemž jako žadatel o dávku byl uveden žalobce. Tuto žádost úřad práce vedl pod sp. zn. 99871-14-AB a usnesením ze dne 16. 1. 2015, č. j. 121776/15/AB, řízení o této žádosti zastavil.

[3] Žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 3. 2015, č. j. MPSV-UM/6020/15/4S-HMP, zrušil usnesení úřadu práce č. j. 121776/15/AB (ve znění opravného usnesení ze dne 21. 1. 2015, č. j. 170447/15/AB) a řízení zastavil. Podání ze dne 6. 10. 2014 bylo podle svého skutečného obsahu doplněním žádosti žalobce podané dne 28. 9. 2014 o podpis M. H. jako společně posuzované osoby. Úřad práce pochybil, když jej nesprávně vyhodnotil jako novou žádost a vedl o něm samostatné správní řízení.

[4] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného č. j. MPSV-UM/6020/15/4S-HMP žalobou u Městského soudu v Praze, který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Žalobce se domáhal vyslovení nicotnosti usnesení úřadu práce ze dne 16. 1. 2015, podle městského soudu však usnesení nebylo nicotné. Usnesení netrpělo natolik zásadní vadou, která by způsobovala jeho nicotnost ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu. Úřad práce byl věcně příslušný k vydání rozhodnutí o příspěvku na bydlení žalobce. Žalobci lze přisvědčit potud, že duplicitní řízení nebylo nikdy zahájeno. Podání ze dne 6. 10. 2014 představovalo pouze doplnění žádosti dne 28. 9. 2014, jak ostatně uznal i žalovaný. Žalobce podal *de iure* jedinou žádost. Zrušení usnesení ze dne 16. 1. 2015 a zastavení řízení bylo zcela namístě, neboť úřad práce vydal usnesení, přestože tak vůbec neměl učinit. Postup úřadu práce byl nezákonný, nezpůsobil však nicotnost předmětného usnesení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatel setrval na námitce, že usnesení úřadu práce ze dne 16. 1. 2015 bylo nicotné. Toto usnesení bylo vydáno mimo jakékoli existující řízení. Nebyla-li podána žádost, nemohlo být ani zahájeno řízení. Chyběl tedy skutkový základ rozhodnutí, což podle právní teorie způsobuje jeho bezobsažnost a nicotnost. Opačný závěr by pro účastníky označené v takovém rozhodnutí znamenal závažný zásah do principu právní jistoty, protože by museli aktivně brojit proti rozhodnutí, u kterého byli zbaveni jakýchkoliv procesních práv. Z logiky věci plyne, že řízení, které nebylo zahájeno, nelze ani zastavit. Zákon č. 500/2004 Sb., 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. Nebylo proto správné tvrzení městského

soudu, že nutnost zastavit řízení vyplývala ze systematiky, účelu a smyslu právní úpravy, nikoliv výslovně z § 66 správního řádu.

[7] V doplnění kasační stížnosti ze dne 13. 6. 2018 stěžovatel zopakoval, že řízení ve věci nebylo nikdy zahájeno a podle jeho názoru ani zahájeno být nemohlo. Správní orgán nemohl zahájit řízení sám, neboť se jednalo o řízení z moci úřední.

[8] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným rozsudkem.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se již zabýval skutkově a právně obdobnou věcí mezi týmiž účastníky řízení v rozsudcích ze dne 7. 6. 2018, č. j. 1 Ads 86/2018 – 29. Stěžovatel uplatnil v nyní předložené kasační stížnosti totožné námitky, soud proto neshledal důvod se od svých dříve vyslovených závěrů odchýlit. Na plné odůvodnění citovaného rozsudku soud pro stručnost odkazuje a na tomto místě pouze shrne podstatné argumenty, které vedly k zamítnutí kasační stížnosti.

[12] Úvodem soud předesílá, že shledal žalobu přípustnou. Byť by se mohlo zdát, že stěžovatel byl rozhodnutím žalovaného ve svém odvolacím nároku *de facto* uspokojen (stěžovatel i žalovaný se shodují v tom, že podání ze dne 6. 10. 2014 bylo pouze doplněním žádosti ze dne 28. 9. 2014, nikoliv novou žádostí, řízení se proto vůbec nemělo vést, mělo být zastaveno a rozhodnutí úřadu práce musí být zrušeno) a že žalobou napadené rozhodnutí je úkonem vyloučeným ze soudního přezkumu, Nejvyšší správní soud při posuzování přípustnosti žaloby vyšel ze závěru rozšířeného senátu vyjádřeného v usnesení ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 – 65, č. 2837/2013 Sb. NSS. V odstavci 45 tohoto usnesení rozšířený senát uvedl, že 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. Předmětem přezkumu na základě takové žaloby pak může být pouze otázka, zda odvolací správní orgán správně posoudil napadené rozhodnutí pouze jako nezákonné, či zda mělo být prohlášeno za nicotné.

[13] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s žalovaným a městským soudem, že usnesení úřadu práce ze dne 16. 1. 2015 bylo nezákonné, nikoliv nicotné.

[14] Úřad práce zahájil řízení o téže žádosti, o které již jedno řízení vedl, neboť nesprávně vyhodnotil doplnění původní žádosti jako žádost novou. Zahájení dalšího řízení o téže žádosti však bránila překážka litispendence. Podle § 44 odst. 1 správního řádu je řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušného orgánu. V posuzované věci bylo řízení o žádosti stěžovatele o příspěvek na bydlení s nárokem ode dne 1. 7. 2014 zahájeno dne 28. 9. 2014.

Podání ze dne 6. 10. 2014 bylo podle svého obsahu pouze doplněním původní žádosti o podpis společně posuzované osoby. Zahájil-li úřad práce další řízení na základě podání ze dne 6. 10. 2014, postupoval v rozporu se zákazem obsaženým v § 48 odst. 1 správního řádu. Rozhodnutí, které následně vzešlo z řízení, které nemělo být pro překážku litispendence vůbec vedeno, je nezákonné, a bylo proto třeba je bez dalšího podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu zrušit a řízení zastavit, jak správně učinil žalovaný.

[15] Soud nepřisvědčil stěžovateli, že rozhodnutí úřadu práce bylo pro výše popsanou 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, jež 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).

[16] 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 pouze o „běžnou“ nezákonnost (srov. rozsudek ze dne 21. 2. 2008, č. j. 7 Afs 68/2007 – 82).

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[17] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 21. června 2018

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu