

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **M. R.,** zastoupený Mgr. Pavlem Kužílkem, advokátem se sídlem Blahoslavova 72/4, Přerov, proti žalovanému: **Úřad práce České republiky - Generální ředitelství,** se sídlem Dobrovského 1278/25, Praha 7, ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2017, č. j. 6A 101/2016 – 25,

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.**

IV. Odměna advokáta Mgr. Pavla Kužílka **se určuje** částkou 8228 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Usnesení městského soudu

[1] Usnesením ze dne 30. 6. 2017, č. j. 6A 101/2016 - 25, Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) odmítl žalobu, kterou se žalobce domáhal ochrany před

nezákonným zásahem správního orgánu, který spatřoval ve vydání usnesení Úřadu práce České republiky, Krajské pobočky v Olomouci, Kontaktního pracoviště Přerov ze dne 3. 3. 2016, č. j. 29310/2016/PPR, jímž bylo zastaveno řízení ve věci přehodnocení nároku dávky pomoci v hmotné nouzi - doplatku na bydlení od 1. 2. 2015, jakož i ve sdělení Úřadu práce České republiky, Krajské pobočky v Olomouci, Kontaktního pracoviště Přerov ze dne 14. 4. 2016, č. j. UPCR-PR-2016/10827. Žalobce žádal, aby soud *„žalovanému zakázal, aby v porušování jeho práv pokračoval a přikázal mu, aby obnovil stav před zásahem"*.

[2] V odůvodnění usnesení městský soud nejprve obsáhle zrekapituloval průběh správního řízení v dané věci. Následně poukázal na dikci § 82 a § 85 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), přičemž upozornil také na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se žalob na ochranu před nezákonným zásahem, konkrétně na rozsudek ze dne 19. 1. 2005, č. j. 1 Afs 16/2004 – 90, a rozsudek ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 – 42. Na tomto základě pak městský soud vyslovil, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je konstruována jako subsidiární prostředek ochrany, který lze využít tehdy, když není možná obrana prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí.

[3] V projednávané věci žalobce namítl nezákonný zásah ve formě vydání usnesení, kterým bylo podle § 66 odst. 2 správního řádu zastaveno řízení vedené z moci úřední ve věci přehodnocení nároku na dávku pomoci v hmotné nouzi - doplatku na bydlení od 1. 2. 2015, neboť zanikl důvod zahájení tohoto řízení, a ve sdělení, jímž bylo reagováno na jeho odvolání proti zmíněnému usnesení. Městský soud k tomu doplnil, že žalobce byl o výše uvedeném usnesení, které bylo ve smyslu § 66 odst. 2 správního řádu pouze poznamenáno do spisu, vyrozuměn dne 4. 4. 2016. Dne 8. 4. 2016 proti němu žalobce podal odvolání. Na toto odvolání reagoval Úřad práce České republiky, Krajská pobočka v Olomouci, Kontaktní pracoviště Přerov sdělením ze dne 14. 4. 2016, ve kterém konstatoval, že proti předmětnému usnesení se dle § 76 odst. 5 s. ř. s. nelze odvolat, a proto považuje podání žalobce, tj. odvolání ze dne 8. 4. 2016, za bezpředmětné, vyřízené a tedy se jím už nebude zabývat.

[4] Městský soud poté při posuzování přípustnosti žaloby proti nezákonnému zásahu dospěl k závěru, že proti namítanému usnesení o zastavení řízení se žalobce mohl bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s. Žaloba proti nezákonnému zásahu je subsidiárním prostředkem ochrany, který nelze použít za situace, kdy ve věci bylo vydáno rozhodnutí, proti němuž je možná obrana prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí.

[5] Na odvolání žalobce proti usnesení o zastavení řízení reagoval žalovaný sdělením ze dne 14. 4. 2016, které však dle názoru městského soudu nelze považovat po materiální ani po formální stránce za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že o odvolání žalobce nebylo rozhodnuto zákonem stanoveným způsobem, když ve smyslu § 92 odst. 1 správního řádu opožděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne, měl žalobce možnost se proti tomuto postupu bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s.

[6] S ohledem na toto hodnocení městský soud žalobu jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 s. ř. s. odmítl.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti tomuto usnesení podal v zákonné lhůtě kasační stížnost opřenou o § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s.

[8] Úvodem kasační stížnosti stěžovatel shrnul, že mu byl v únoru 2014 přiznán doplatek na bydlení ve výši 3900 Kč, který mu však byl následně neustále snižován nepravomocnými rozhodnutími správního orgánu. Tato rozhodnutí nicméně byla rušena po jeho intervenci v podobě odvolání či správní žaloby.

[9] Stěžovatel dále uvedl, že usnesením Úřadu práce České republiky, Krajské pobočky v Olomouci, Kontaktního pracoviště Přerov ze dne 3. 3. 2016, č. j. 29310/2016/PRR, bylo zastaveno řízení ve věci dávky doplatku na bydlení od 1. 2. 2015. Proti tomuto usnesení podal stěžovatel dne 8. 4. 2016 odvolání, avšak bylo mu dne 14. 4. 2016 Úřadem práce České republiky, Krajskou pobočkou v Olomouci, Kontaktním pracovištěm Přerov sděleno, že proti usnesení o zastavení řízení se nelze odvolat a odvolání stěžovatele tak bylo považováno za bezpředmětné a vyřízené.

[10] Městský soud se pak k žalobním argumentům stěžovatele nijak nevyjádřil a s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podanou žalobu bez dalšího odmítl.

[11] Stěžovatel tedy namítl, že jeho případ je „*přímo učebnicovým příkladem pro podání žaloby proti nezákonnému zásahu*“, neboť splnil všechny podmínky důvodnosti zásahové žaloby vymezené judikaturou správních soudů. Dle názoru stěžovatele se žaloba proti rozhodnutí správního orgánu a žaloba na ochranu před nezákonným zásahem v žádném případě navzájem nevylučují. V důsledku rozhodnutí městského soudu přitom dochází k prodlužování nezákonného stavu a zatěžování soudního systému. Poškozování práv stěžovatele je dlouhodobé, neboť nezákonný zásah k jeho újmě stále pokračuje. Stěžovatel dále namítl porušení „*zásad dobré správy*“ a „*zásady legitimního očekávání jednak v předchozích řízeních a jednak v řízení, které je předmětem této kasační stížnosti a ohledně zásady legitimního očekávání by chtěl uvést nález Ústavního soudu ze dne 19. 3. 2009, sp. zn. III. ÚS 2822/07.* (...) *Princip legitimního očekávání lze považovat za jeden z vůdčích ústavních principů, jímž se musí veřejná správa ve své činnosti řídit. Stěžovatel je přesvědčen, že tento princip byl správními orgány i Městským soudem v Praze porušen*.“

[12] Podle názoru stěžovatele se tak v dané věci nepochybně jednalo o nezákonný zásah, přičemž jediným východiskem bylo podat příslušnou žalobu. Rozhodnutí městského soudu proto stěžovatel považuje za nezákonné. Ze všech uvedených důvodů tak navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[13] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný konstatoval, že dne 5. 3. 2015 bylo vydáno rozhodnutí č. j. 19778/2015/PRR, jímž byla stěžovateli snížena dávka příspěvku na bydlení z částky 3431 Kč na částku 3016 Kč s účinností ode dne 1. 2. 2015. K odvolání stěžovatele bylo toto rozhodnutí Ministerstvem práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“)

zrušeno a věc byla vrácena k novému projednání. Dne 7. 7. 2015 bylo vydáno rozhodnutí č. j. 54120/2015/PRR o snížení doplatku na bydlení na částku 3016 Kč měsíčně ode dne 1. 2. 2015. Posledně uvedené rozhodnutí bylo (znovu) zrušeno rozhodnutím MPSV ze dne 16. 9. 2015. Předmětné řízení o snížení doplatku na bydlení ode dne 1. 2. 2015 poté bylo usnesením ze dne 3. 3. 2016, č. j. 29310/2016/PRR, zastaveno. Dne 4. 3. 2016 bylo vydáno rozhodnutí č. j. 21331/2016/PRR, kterým byl stěžovateli snížen doplatek na bydlení z částky 3432 Kč na částku 3066 Kč, avšak teprve ode dne 1. 2. 2016. Doplatek na bydlení vyplácený ve výši stanovené zrušeným rozhodnutím č. j. 54120/2015/PRR byl přitom stěžovateli za období září 2014 až leden 2016 doplacen v částce 4997 Kč.

[14] Žalovaný dále poukázal na znění § 82 a § 85 s. ř. s., přičemž mu nebyl zřejmý smysl argumentace uplatněné stěžovatelem. K tomu žalovaný uvedl, že stěžovatel byl o zastavení řízení ve věci řádně informován při osobním jednání na pracovišti žalovaného dne 4. 4. 2016. Vzhledem k tomu, že se jednalo o usnesení, které se v souladu s § 66 odst. 2 správního řádu pouze poznamená do spisu a nelze se proti němu odvolat ve smyslu § 76 odst. 5 správního řádu, nebylo odvolání žalobce postoupeno odvolacímu správnímu orgánu. Žalovaný též zdůraznil, že namítaným usnesením nemohl být stěžovatel jakkoliv zkrácen na svých právech, když se jednalo o zastavení řízení o snížení dávky doplatku na bydlení ode dne 1. 2. 2015, nicméně tato dávka byla snížena od data pozdějšího (tj. 1. 2. 2016) a rozdíl ve výši 4997 Kč byl ku prospěchu stěžovateli tomuto proplacen. Žalovaný proto Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby danou kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou.

[16] Stěžovatel podřadil důvody kasační stížnosti pod § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s., avšak vzhledem k tomu, že městský soud jeho žalobu odmítl, přichází pro stěžovatele v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., pod nějž spadají případy nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98). Právní subsumpce kasačních důvodů pod zákonná ustanovení je záležitostí právního hodnocení Nejvyššího správního soudu, a nejde proto o nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50).

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[18] Poukázat je možné především na rozsudky ze dne 24. 11. 2016, č. j. 9 Ads 259/2016 – 22, a ze dne 5. 4. 2017, č. j. 6 Ads 62/2017 – 20, týkající se stejných účastníků jako v nyní projednávaném případě, v nichž Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„nelze souhlasit s tvrzením stěžovatele, že zásahová žaloba a žaloba proti rozhodnutí správního orgánu se vzájemně nevylučují. Skrze zásahovou žalobu se může bránit ten, kdo*

tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (viz § 82 s. ř. s.). Naopak žalobou proti rozhodnutí se může domáhat ochrany ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, který je rozhodnutím. Zásahová žaloba má tedy své místo tam, kde zkrácení na právech vzešlo z úkonu správního orgánu (v podobě nezákonného zásahu, pokynu nebo donucení), který není rozhodnutím, kdežto žaloba proti rozhodnutí má své místo tam, kde zkrácení na právech vzešlo z úkonu správního orgánu, který je rozhodnutím. Pro volbu příslušného žalobního typu je určující povaha úkonu, jímž došlo k tvrzenému zásahu do práv. Tento úkon nemůže současně splňovat to, že je rozhodnutím, a to, že rozhodnutím není, z čehož vyplývá nesprávnost stěžovatelova tvrzení, že zásahová žaloba a žaloba proti rozhodnutí správního orgánu se vzájemně nevylučují."

[19] Nejvyšší správní soud nemá jakýkoliv důvod se od výše citovaných závěrů odchylovat.

[20] V dané věci je přitom rozhodné, že se stěžovatel mohl proti namítanému usnesení o zastavení řízení bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s. K tomu Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek ze dne 25. 6. 2013, č. j. 4 As 30/2013 – 52. Městský soud postupoval zcela zákonně, když stěžovatelovu zásahovou žalobu v souladu s § 85 s. ř. s. odmítl, jelikož zásahová žaloba je subsidiární vůči žalobě proti správnímu rozhodnutí, jež v nynější věci představovala prostředek obrany, který se stěžovateli k ochraně jeho práv nabízel.

[21] Správný je i názor městského soudu, že na odvolání stěžovatele proti usnesení o zastavení řízení reagoval žalovaný sdělením ze dne 14. 4. 2016, které však dle názoru městského soudu nebylo možné považovat po materiální ani po formální stránce za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Za situace, kdy o odvolání stěžovatele nebylo rozhodnuto zákonem stanoveným způsobem, neboť ve smyslu § 92 odst. 1 správního řádu opožděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne (tj. vydá rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.), tak stěžovatel měl možnost se proti tomuto postupu bránit skrze právní instituty ochrany proti nečinnosti správních orgánů, resp. žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. Ani zde však nepřipadala v úvahu žaloba na ochranu před nezákonným zásahem.

[22] Ostatně i podle nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, *„[j]estliže zákon ukládá rozhodnout o podání označeném jako "odvolání" a shledá-li správní orgán, že se jedná o odvolání nepřípustné, jež je nutné zamítnout, protože kupř. bylo podáno osobou k tomu neoprávněnou (ustanovení § 92 odst. 1 věta první správního řádu), nesmí se správní orgán tomuto úkonu vyhýbat tím, že na podání bude reagovat sdělením, jež by soudně přezkoumatelné nebylo"*. Poukázat je možné i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 30/2011 – 93, ve kterém bylo předmětem soudního přezkumu právě rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl odvolání stěžovatelů jako nepřípustné dle § 92 odst. 1 správního řádu, neboť odvolání směřovalo do usnesení o zastavení řízení dle § 66 odst. 2 správního řádu, jež se účastníkům řízení neoznamovalo, nýbrž poznamenávalo do spisu.

[23] Nepřípustné odvolání je takové, které bylo podáno proti rozhodnutí, které odvoláním napadnout nelze. Podat odvolání je vyloučeno právě v případě usnesení, které se pouze poznamená do spisu (§ 76 odst. 3 správního řádu). Nepřípustné odvolání odvolací správní orgán podle § 92 odst. 1 správního řádu zamítne.

[24] Pokud se dále jedná o obecnou a nekonkrétní kasační námitku o porušení dobré správy a zásady legitimního očekávání, i ta je nedůvodná. Městský soud stěžovatelovu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správně odmítl, a tudíž se samotným postupem správního orgánu ve věci nezabýval.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[26] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, přičemž žalovanému, který by jako procesně úspěšný účastník řízení o kasační stížnosti na jejich náhradu zásadně měl právo, žádné náklady s tímto řízením nevznikly, a proto mu jejich náhradu soud nepřiznal.

[27] Stěžovateli byl usnesením Městského soudu v Praze ze dne 11. 7. 2016, č. j. 6 A 101/2016 - 16, ustanoven zástupcem advokát, jenž jej zastupoval i v řízení o kasační stížnosti (§ 35 odst. 8 *in fine* s. ř. s.). V takovém případě platí odměnu advokáta včetně hotových výdajů stát. Zástupci stěžovatele byla přiznána odměna za dva úkony 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)] a další poradě s klientem přesahující jednu hodinu [§ 11 odst. 1 písm. c) advokátního tarifu]. Za každý z těchto úkonů zástupci stěžovatele přísluší částka ve výši 3100 Kč [§ 7 bod 5. ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkem tedy 6800 Kč (2 × 3100 Kč + 2 × 300 Kč). Protože ustanovený zástupce doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se nárok na odměnu za zastupování a náhrada hotových výdajů o částku odpovídající dani, kterou je advokát povinen odvést, tj. 21 % z částky 6800 Kč, tedy o 1428 Kč. Výše celkové odměny ustanoveného zástupce proto činí 8228 Kč, která bude proplacena 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 21. srpna 2018

pokračování

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu