ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **P. Č**, zast. Mgr. Jiřím Čechem, advokátem se sídlem Lannova 16/13, České Budějovice, proti žalovanému: **Úřad práce – Krajská pobočka v Českých Budějovicích**, se sídlem Klavíkova 1570/7, České Budějovice, ve věci ochrany proti nezákonnému zásahu žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 3. 2018, č. j. 50 A 21/2017 - 137,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 3. 2018, č. j. 50 A 21/2017 - 137, **se zrušuje ve výroku III.** a věc **se** v tomto rozsahu **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

II. Ve zbytku **se** kasační stížnost **zamítá**.

III. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Jiřímu Čechovi, advokátovi se sídlem Lannova 16/13, České Budějovice, **se** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), kterým byl výrokem I. zamítnut jeho návrh na určení, že lednový pokyn žalovaného č. j. 4766/2017/CBU, aby stěžovatel podal žádost o nepravomocně odejmutý příspěvek na živobytí, byl nezákonný. Výrokem II. byl odmítnut jeho návrh na určení, že nevyplacení přiznaného doplatku na bydlení do 31. 1. 2017 byl nezákonný. Výrokem III. byl odmítnut jeho návrh na určení, že naprosté ignorování návrhu stěžovatele na snížení doplatku na bydlení i jeho vyplacení v lednu 2017 byl nezákonný. Výrokem IV. bylo rozhodnuto, že žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[2] Dne 16. 12. 2016 byl stěžovateli ode dne 1. 12. 2016 odejmut příspěvek na živobytí a snížen doplatek na bydlení z částky 5 272 Kč na částku 3 804 Kč měsíčně (rozhodnutí žalovaného č. j. 119400/2016/CB a č. j. 119405/2016/CB). Přípisem ze dne 5. 1. 2017 stěžovatel žádal o vyplacení doplatku na bydlení za měsíc leden 2017 a zároveň o snížení doplatku na bydlení. Dne 12. 1. 2017 byl stěžovatel vyzván k podání žádosti o příspěvek na živobytí do 31. 1. 2017, a to za účelem splnění podmínek pro nárok na doplatek na bydlení (výzva č. j. 4766/2017/CBU). Dne 9. 2. 2017 byl stěžovateli ode dne 1. 1. 2017 doplatek na bydlení odejmut (rozhodnutí č. j. 13956/2017/CBU; řízení bylo zahájeno z moci úřední dne 31. 1. 2017).

[3] Návrh na určení, že výzva žalovaného ze dne 12. 1. 2017 byla nezákonným zásahem, krajský soud podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl. Žalovaný jednal podle zásady dobré správy v zájmu stěžovatele, aby mohl posoudit splnění podmínky pro jeho nárok na doplatek na bydlení podle § 33 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“). Stěžovatel nebyl zkrácen na svých právech a výzva žalovaného neodporuje právním předpisům, proto nebyl tento žalobní návrh shledán důvodným. Argument stěžovatele, že si žalovaný musí být vědom toho, že podmínky pro přiznání příspěvku na živobytí nesplňuje, není relevantní, neboť ty mohou být posouzeny až ve správním řízení.

[4] Návrh na určení, že nevyplacení doplatku na bydlení za měsíc leden 2017 bylo nezákonným zásahem, krajský soud podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl. Touto věcí se již zabýval v rozhodnutí ze dne 7. 2. 2018, č. j. 55 Ad 5/2017 - 56, kterým zrušil rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 4. 4. 2017, č. j. MPSV-2017/71043-913, a výše uvedené rozhodnutí žalovaného o odnětí doplatku na bydlení č. j. 13956/2017/CBU. Doplatek na bydlení měl být totiž stěžovateli odejmut až od 1. 2. 2017 a dávka za měsíc leden 2017 mu měla být vyplacena. Stěžovateli tak již byla poskytnuta ochrana jeho veřejných subjektivních práv postupem podle § 65 s. ř. s., tedy jinými právními prostředky ochrany (ve správním i soudním řízení), kterých se sám domáhal.

[5] Návrh na určení, že zásah spočívající v nevyřízení žádosti stěžovatele o vyplacení doplatku na bydlení za měsíc leden 2017 a o snížení doplatku na bydlení byl nezákonný, krajský soud podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. odmítl. Ohledně první části žádosti odkázal na předchozí argumentaci (shrnutou v předchozím odstavci). Co se týče její druhé části, uvedl, že zásahem se rozumí aktivní, neformální úkon správního orgánu (odkázal na rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2008, č. j. 6 Aps 4/2007 - 65). Zákon o pomoci v hmotné nouzi umožňuje správnímu orgánu snížit doplatek na bydlení pouze ve správním řízení zahájeném z moci úřední v případě změny skutečností rozhodných pro výši dávky, nikoli na základě žádosti. O nezákonný zásah se nejedná, neboť žalovaný v průběhu měsíce ledna vyzýval stěžovatele ke splnění zákonných podmínek nároku na doplatek na bydlení. O snížení doplatku na bydlení neběželo správní řízení, neboť žalovaný posuzoval splnění podmínek pro jeho výplatu. Žalovaný nemohl dávku snížit, neboť nebyly splněny podmínky pro její přiznání. Následně byla dávka odejmuta a stěžovatel měl možnost hájit svá práva soudní cestou. Pokud by žádost měla být podnětem k zahájení řízení, nebyly splněny podmínky pro vedení řízení, neboť na stěžovatele nebylo nahlíženo jako na příjemce doplatku na bydlení (v opačném případě by stěžovatel mohl brojit proti nečinnosti správního orgánu).

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření ke kasační stížnosti a replika stěžovatele

[6] Rozsudek krajského soudu napadl stěžovatel v celém rozsahu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), c), d) a e) s. ř. s., a navrhl jeho zrušení. Žádá nařízení ústního jednání za účelem provedení důkazu, a to záznamu z jednání krajského soudu ze dne 28. 3. 2018. S ohledem na opakované problémy v řízeních před krajským soudem a četné stížnosti na postup tohoto soudu se domáhá vrácení věci jinému věcně příslušnému soudu.

[7] Obsáhlou kasační stížností brojí stěžovatel proti rozsudku krajského soudu dvěma okruhy námitek. První se týká nezákonnosti rozhodnutí krajského soudu.

[8] Výzva žalovaného ze dne 12. 1. 2017 je bezúčelná a nemá oporu v zákoně. K získání nároku na doplatek na bydlení není podle § 33 odst. 2, věty druhé, zákona o pomoci v hmotné nouzi, získání nároku na příspěvek na živobytí potřebné. Krajský soud směšuje podmínky přiznání nároku na doplatek na bydlení a vyhodnocení trvání či výše již přiznaného nároku. Dodal též, že § 33 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi odporuje ústavnímu pořádku, neboť druhá věta zčásti ruší větu první a ustanovením je směšováno hmotné a procesní právo, a proto by měl soud věc předložit Ústavnímu soudu.

[9] Odmítnutí návrhu na určení, že nevyplacení doplatku na bydlení za měsíc leden 2017, bylo nezákonným zásahem, je nezákonné, neboť krajský soud pouze odkázal na nerelevantní rozhodnutí krajského soudu. Podmínka podle § 85 s. ř. s. je splněna, neboť stěžovatel se domáhal určení, že zásah byl nezákonný. Žalobní návrh měl být projednán věcně. O určovací žalobě rozhoduje soud na základě skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.

[10] Odmítnutí návrhu na určení, že zásah spočívající v nevyřízení žádosti stěžovatele o vyplacení doplatku na bydlení za měsíc leden 2017 a o snížení doplatku na bydlení byl nezákonný, odůvodnil krajský soud jen tím, že se nejednalo o aktivní jednání správního orgánu. Tento závěr je chybný, jelikož nezákonný zásah může spočívat též v nekonání správního orgánu. Řízení o snížení doplatku na bydlení je možné zahájit též na návrh, nikoli jen z moci úřední (odkazuje na § 44 odst. 3 a odst. 7 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi). Ke snížení doplatku na bydlení mělo dojít v souladu s nařízením č. 449/2016 Sb. V lednu 2017 byl stěžovatel příjemcem doplatku na bydlení. Žalobní návrh měl být projednán věcně.

[11] Druhý okruh stížních námitek se týká zmatečnosti a dalších vad řízení před krajským soudem.

[12] Krajský soud byl nesprávně obsazen. Senát byl složen z předsedkyně Mgr. H. Nutilové a soudkyň JUDr. V. Balejové a JUDr. M. Trnkové. Podle rozvrhu práce však měla být předsedkyní senátu JUDr. V. Balejová (v případě její nepřítomnosti JUDr. M. Trnková) a Mgr. H. Nutilová měla být členkou senátu. JUDr. T. Kučerová byla jednání soudu dne 28. 3. 2018 přítomna.

[13] Krajský soud odmítl provést stěžovatelem navrhované důkazy, které nejsou součástí správního spisu. Jednalo se např. o e-mail stěžovatele ze dne 2. 1. 2017, e-mail stěžovatele ze dne 3. 1. 2017, žádost stěžovatele ze dne 5. 1. 2017, dále o skutečnost, že žalovaný neoznámil, zda hodlá zahájit řízení o změně výše dávky, že žalovaný nevyšel stěžovateli

v lednu a únoru 2017 v ničem vstříc nebo že ředitel žalovaného po stížnosti lživě stěžovatele osočil.

[14] Další vady řízení před krajským soudem shledává stěžovatel především v tom, že podání ze dne 9. 3. 2017 nebylo doplněním žaloby, nýbrž samostatnou žalobou. Krajský soud tudíž sloučil dvě žaloby do jednoho řízení, aniž by o tom rozhodl a stěžovatele vyrozuměl; podání ze dne 9. 3. 2017 byla navíc původně přidělena jiná spisová značka. O jednání krajského soudu nebyl pořízen záznam, nýbrž pouze sepsán protokol. Jednání krajského soudu bylo vágní, nesrozumitelné a nevyvážené; stěžovatel byl nucen k osobní účasti. Krajskému soudu vytýká průtahy v řízení.

[15] Žalovaný uvedl, že výzva ze dne 12. 1. 2017 měla doporučující charakter, nestanovovala žádnou povinnost a byla v souladu s právními předpisy. Žalovaný tímto postupem naplňoval princip dobré správy a snažil se stěžovateli poskytnout plnou součinnost při uplatnění jeho práv. Stěžovatel nebyl dotčen na svých právech. O doplatku na bydlení za měsíc leden 2017 bylo již rozhodnuto krajským soudem (rozsudek č. j. 55 Ad 5/2017 - 56), jehož závěr žalovaný respektoval. Žalobní návrh je proto nepřípustný. Co se týče žádosti stěžovatele ze dne 5. 1. 2017, žalovaný se ztotožnil s odůvodněním rozsudku krajského soudu. Zásahem se rozumí aktivní úkon správního orgánu.

[16] O obsazení soudu byl stěžovatel vyrozuměn a v řízení před krajským soudem nesprávné obsazení nenamítal. Podání ze dne 9. 3. 2017 obsahuje jeden stejný žalobní návrh jako žaloba ze dne 23. 1. 2017, je proto jejím doplněním. Námitkou délky řízení se Nejvyšší správní soud již zabýval (rozhodnutí ze dne 31. 10. 2017, č. j. Aprk 20/2017 - 21) a konstatoval, že k neodůvodněným průtahům (nebo dokonce nečinnosti soudu) nedošlo. Při jednání krajského soudu byl pořízen zvukový záznam na diktafon. Stěžovatel neměl proti diktovanému obsahu žádné námitky. Z kasační stížnosti navíc plyne, že stěžovatel sám pořizoval zvukový záznam z jednání, a to aniž by o tom informoval předsedkyni senátu. Jednání krajského soudu probíhalo v souladu s právními předpisy, nařízeno bylo v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. a stěžovatel nebyl k účasti na jednání nucen. Rozsudek krajského soudu je dostatečně odůvodněn, a to včetně rozhodnutí o neprovedení stěžovatelem navrhovaných důkazů, vylíčení průběhu jednání není obligatorní náležitostí odůvodnění. Není důvod obracet se na Ústavní soud s žádostí o přezkum ústavnosti § 33 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi, neboť nesouvisí s projednávanou věcí a není v rozporu s ústavním pořádkem. Stěžovatel velkým množstvím podání neusiluje o ochranu svých práv, jedná se z jeho strany o zneužití práva.

[17] V replice k vyjádření žalovaného setrval stěžovatel na argumentaci uvedené v kasační stížnosti. Ustanovení § 33 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi souvisí s předmětem projednávané věci. Nesprávné obsazení krajského soudu je důvodem zmatečnosti řízení a lze jej namítat v řízení před Nejvyšším správním soudem. Rozhodnutí předcházející přezkoumávanému rozsudku byla zrušena, obrana stěžovatele je proto důvodná a účelná.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední

povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je částečně důvodná.

[19] Z obsahu správního spisu soud zjistil, že dne 16. 12. 2016 byl stěžovateli odňat příspěvek na živobytí a snížen doplatek na bydlení z důvodu změny příjmů stěžovatele. Dne 5. 1. 2017 stěžovatel požádal o vyplacení doplatku na bydlení za měsíc leden 2017 a zároveň o snížení doplatku na bydlení. Dne 12. 1. 2017 byl žalovaným vyzván k podání žádosti o příspěvek na živobytí do 31. 1. 2017, a to za účelem splnění podmínek nároku na doplatek na bydlení. Dne 9. 2. 2017 mu byl ode dne 1. 1. 2017 doplatek na bydlení odejmut. K jeho odvolání bylo toto rozhodnutí Ministerstvem práce a sociálních věcí (v podstatné části) potvrzeno, obě rozhodnutí však byla následně krajským soudem zrušena (rozsudek č. j. 55 Ad 5/2017 - 56). Krajský soud dospěl ve svém rozhodnutí k závěru, že doplatek na bydlení měl být stěžovateli odejmut až od 1. 2. 2017 a dávka za měsíc leden 2017 měla být stěžovateli vyplacena. Následně dne 20. 4. 2018 byl rozhodnutím žalovaného č. j. 33116/2018/CBU snížen stěžovateli doplatek na bydlení z částky 3 804 Kč na částku 3 585 Kč od 1. 1. 2017. Dne 14. 5. 2018 byl rozhodnutím žalovaného č. j. 38416/2018/CBU doplatek na bydlení stěžovateli od 1. 2. 2017 odejmut.

III. A. K výzvě žalovaného ze dne 12. 1. 2017

[20] Soud stěžovateli přisvědčuje, že podmínkou nároku na doplatek na bydlení není podání žádosti o přiznání příspěvku na živobytí. Krajský soud si tuto právní otázku posoudil nesprávně.

[21] Podle § 33 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi [p]*odmínkou nároku na doplatek na bydlení je získání nároku na příspěvek na živobytí. Doplatek na bydlení lze přiznat s přihlédnutím k jejím celkovým sociálním a majetkovým poměrům také osobě, které příspěvek na živobytí nebyl přiznán z důvodu, že příjem osoby a společně posuzovaných osob přesáhl částku živobytí osoby a společně posuzovaných osob, ale nepřesáhl 1,3násobek částky živobytí osoby a společně posuzovaných osob.*

[22] Pojmy „nárok na příspěvek na živobytí“ a „nárok na doplatek na bydlení“ nejsou totožné s pojmy „příspěvek na živobytí“ a „doplatek na bydlení“. Nárok na příspěvek na živobytí a nárok na doplatek na bydlení vznikají *ex lege* dnem, kdy jsou splněny podmínky stanovené zákonem o pomoci v hmotné nouzi (§ 38 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Oproti tomu příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení [dávky ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) a b), ve spojení s § 1 odst. 1, zákona o pomoci v hmotné nouzi] náleží osobě, které na dávku vznikl nárok, až od prvního dne kalendářního měsíce, v němž bylo zahájeno řízení o přiznání dávky (§ 38 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi), přičemž toto řízení se zahajuje zásadně na návrh (§ 69 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Rozlišení uvedených pojmů je významné (vedle jiného) z toho důvodu, že dávky (tj. příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení) není zásadně možné přiznat a vyplácet osobě, která o to nepožádala, a to i přesto že jí nárok na ně vznikl (a nezanikl). Dávky není možné oprávněné osobě vnutit. Znamená to též, že osoba, které vznikl nárok na obě dávky, může podat žádost o přiznání jen jedné z nich.

[23] Pokud je tedy jednou ze zákonných podmínek nároku na doplatek na bydlení *získání nároku na příspěvek na živobytí*, nelze ji chápat jako podmínku *přiznání příspěvku na živobytí* nebo *podání žádosti o přiznání příspěvku na živobytí*. Okamžik *získání* nároku

na příspěvek na živobytí je nutné vykládat v souvislosti s § 38 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi jako jeho *vznik*. Tak jej ostatně chápe i krajský soud, který v odstavci 56 svého rozsudku uvedl, že „[n]*árok na doplatek na bydlení je podmíněn vznikem nároku na příspěvek na živobytí*“. Pro řízení o žádosti o přiznání doplatku na bydlení, jakož i pro řízení o změně jeho výše nebo o jeho odnětí, je posouzení vzniku (*získání*) nároku na příspěvek na živobytí, tj. splnění podmínek podle § 21 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi, předběžnou otázkou (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. 3 Ads 276/2016 - 54, odstavec 15).

[24] Věta druhá § 33 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi je výjimkou k větě první téhož ustanovení. Jejím smyslem je stanovení alternativních podmínek pro vznik a trvání nároku na doplatek na bydlení k podmínce vzniku a trvání nároku na příspěvek na živobytí. I přesto, že osoba nesplňuje podmínky nároku na příspěvek na živobytí, může jí vzniknout nárok na doplatek na bydlení. Postačí (jako alternativa k větě první uvedeného ustanovení), aby (i) po přihlédnutí k jejím celkovým sociálním a majetkovým poměrům (ii) byla osobou v hmotné nouzi podle § 2 odst. 2 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi a (iii) její příjem přesáhl částku živobytí, ale nepřesáhl 1,3násobek této částky (totéž platí i po případném započtení příjmu a částky živobytí společně posuzovaných osob). Jinak řečeno, oproti větě první § 33 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi odpadá podmínka, aby příjem této osoby nedosahoval částky živobytí (totéž platí i po případném započtení příjmu a částky živobytí společně posuzovaných osob). Z tohoto výkladu ostatně žalovaný musel vycházet i při rozhodování dne 16. 12. 2016, kdy stěžovateli zároveň odňal příspěvek na živobytí (neboť přestal splňovat zákonné podmínky nároku na příspěvek na živobytí) a snížil doplatek na bydlení. V opačném případě, tj. při výkladu krajského soudu, přičemž tentýž výklad v tomto řízení zastává i žalovaný, by pro snížení doplatku na bydlení nebyla splněna podmínka podání žádosti o přiznání příspěvku na živobytí.

[25] Splnění podmínek stanovených zákonem o pomoci v hmotné nouzi pro vznik (a trvání) nároku na doplatek na bydlení je nezbytné v řízení o přiznání (změně výše a odnětí) doplatku na bydlení posoudit jako předběžnou otázku. To však nemění nic na tom, že existuje-li předchozí pravomocné rozhodnutí ve věci, jež se týká příspěvku na živobytí, je povinností správního orgánu z takového rozhodnutí vycházet. Podle § 73 odst. 2, části věty první před středníkem, zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), je totiž pravomocné rozhodnutí závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány.

[26] Na tomto místě soud též dodává, že § 33 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi shledal (stejně jako krajský soud) plně ústavně konformní, není proto důvod, aby věc předkládal Ústavnímu soudu k posouzení. Stěžovatel ani netvrdil, v čem konkrétně spatřuje rozpor tohoto ustanovení s ústavním pořádkem. Pokud brojil toliko proti podmíněnosti vzniku a trvání nároku na doplatek na bydlení podáním žádosti o příspěvek na živobytí, kasační soud tomuto právnímu názoru přisvědčil a závěr krajského soudu korigoval.

[27] I přesto, že žádost o přiznání příspěvku na živobytí není zákonnou podmínkou vzniku a trvání nároku na doplatek na bydlení, rozhodnutí krajského soudu v této části obstojí.

[28] Poskytnutí ochrany proti nezákonnému zásahu je důvodné v případě kumulativního splnění pěti podmínek: „*žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením*

(‚zásahem' správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka) ... Není-li byť jen jediná z těchto podmínek naplněna, nelze ochranu podle § 82 s. ř. s. poskytnout" (rozsudek ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65; šestá podmínka – „*zásah' v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování ‚zásahu'*" – s účinností od 1. 1. 2012 odpadla).

[29] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem v tom, že stěžovatel nebyl výzvou žalovaného ze dne 12. 1. 2017 přímo zkrácen na svých právech. Stejně jako krajský soud tedy neshledal splnění dvou prvně jmenovaných podmínek uvedených výše. Výzva neobsahovala přímo vynutitelnou povinnost, kterou by byla přímo zkrácena práva stěžovatele. Ten tak nebyl ve své vůli bezprostředně omezen. Pokud by totiž výzvě vyhověl a podal žádost o přiznání příspěvku na živobytí, nebylo by nikterak zasaženo do jeho subjektivních veřejných práv. Totéž platí i v případě, kdy by výzvě nevyhověl, neboť mu nehrozí žádná sankce. Za hrozbu sankcí nelze považovat informaci žalovaného, že nevyhovění výzvě může vyústit v odnětí doplatku na bydlení, protože v dané procesní fázi není možné předjímat, jak bude o odnětí doplatku na bydlení rozhodnuto. Proti rozhodnutí o odnětí by se následně mohl bránit ve správním řízení i v soudním řízení správním (což ostatně v daném případě též učinil).

III. B. K nevyplacení doplatku na bydlení za měsíc leden 2017

[30] Krajský soud odmítl návrh na určení, že nevyplacení doplatku na bydlení za měsíc leden 2017 bylo nezákonným zásahem, neboť se postupem správních orgánů již zabýval (rozsudek č. j. 55 Ad 5/2017 - 56), tudíž se stěžovatel ochrany svých veřejných subjektivních práv již domohl. Tomuto závěru Nejvyšší správní soud přisvědčuje.

[31] Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 s. ř. s.) spočívajícím v nevyplacení doplatku na bydlení za měsíc leden 2017, je nepřípustná, neboť ochrany se stěžovatel domohl přímo podáním žaloby proti rozhodnutí správních orgánů o odnětí doplatku na bydlení (§ 65 s. ř. s.).

[32] Zásahová žaloba podle § 82 s. ř. s. je podpůrným prostředkem ochrany. Soudní ochrana je subsidiární jednak tam, kde veřejná správa disponuje účinnými prostředky k ochraně práv osob, které tvrdí, že jednáním veřejné správy bylo zasaženo do jejich veřejných subjektivních práv. Nastupuje v případech, kde tyto prostředky ve veřejné správě k dispozici nejsou, nebo sice jsou, ale nedošlo jejich použitím ke zjednání nápravy, případně i tam, kde takové prostředky nejsou dostatečně efektivní a soudní ochranu odsouvají v čase tak, že ji vlastně činí toliko formální. Zároveň je se subsidiaritou zásahové žaloby spojeno též přednostní postavení ostatních žalobních typů zakotvených v soudním řádu správním. Zásahová žaloba je přípustná teprve tehdy, pokud nepřichází v úvahu podání žaloby proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. ani žaloby na ochranu proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. (blíže viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS, odstavce 19 až 21).

[33] Podaným návrhem stěžovatel fakticky brojí proti procesnímu postupu žalovaného před zahájením správního řízení (řízením o odnětí doplatku na bydlení), který ovšem byl jako součást postupu žalovaného ve správním řízení podroben soudnímu přezkumu konečného správního rozhodnutí. Existuje-li totiž rozhodnutí správního orgánu, je třeba

správní žalobu zaměřit proti němu a nikoli proti jeho doprovodným, méně formalizovaným úkonům (srov. obdobně rozsudek ze dne 12. 7. 2018, č. j. 9 Azs 123/2018 - 26).

[34] Výsledkem řízení o odnětí doplatku na bydlení je rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Případné vyhovující rozhodnutí správního soudu v řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí by stěžovateli poskytlo bezprostřední a účinnou ochranu, neboť po jeho zrušení by byla věc vrácena správnímu orgánu k dalšímu řízení, v němž by byl vázán právním názorem vysloveným soudem ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Tak tomu ostatně bylo i v posuzovaném případě, jelikož krajský soud rozsudkem č. j. 55 Ad 5/2017 - 56 zrušil rozhodnutí žalovaného o odnětí doplatku na bydlení od 1. 1. 2017 a rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí, kterým bylo rozhodnutí žalovaného (v podstatné části) potvrzeno, neboť dospěl k závěru, že doplatek na bydlení měl být stěžovateli odejmut až od 1. 2. 2017 a dávka za měsíc leden 2017 mu měla být vyplacena.

[35] Rozhodující pro posouzení požadované ochrany je kromě jiného též časový okamžik, k němuž lze jednání správního orgánu, v němž je spatřován nezákonný zásah, ukotvit (srov. rozsudky ze dne 8. 11. 2017, č. j. 9 Afs 200/2017 - 40, a ze dne 23. 11. 2017, č. j. 9 As 238/2017 - 89). Domáhat se určení, že nevyplacení doplatku na bydlení za měsíc leden 2017 bylo nezákonným zásahem, si lze totiž představit i v situaci, kdy žádné správní řízení nepočalo běžet. V projednávané věci však jde o procesní postup žalovaného, který vedl k vydání rozhodnutí a našel v něm odraz, proto jeho přezkum má místo v rámci přezkumu zákonnosti konečného rozhodnutí.

III. C. K žádosti stěžovatele ze dne 5. 1. 2017

[36] Kasační námitce směřující proti výroku krajského soudu o návrhu na určení, že opomenutí žádosti stěžovatele ze dne 5. 1. 2017 bylo nezákonným zásahem (výrok III.), Nejvyšší správní soud (zčásti) vyhověl.

[37] Ohledně návrhu, který se týkal opomenutí žádosti v rozsahu nevyplacení doplatku na bydlení za měsíc leden 2017, platí obdobně to, co již bylo uvedeno výše v části *III. B.* tohoto rozsudku.

[38] Co se týče návrhu, který se týkal opomenutí žádosti v rozsahu nezahájení řízení o žádosti stěžovatele o snížení doplatku na bydlení, je námitka důvodná.

[39] Podle § 69 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi [ř]*ízení o změně výše již přiznané dávky nebo o jejím odnětí nebo o zastavení její výplaty se zahajuje na návrh příjemce, zvláštního příjemce, osoby společně posuzované nebo z moci úřední*. Žádostí ze dne 5. 1. 2017 bylo v souladu s citovaným ustanovením zahájeno řízení o snížení doplatku na bydlení. Stěžovateli byl dne 16. 12. 2016 ode dne 1. 12. 2016 snížen doplatek na bydlení na částku 3 804 Kč měsíčně. Další řízení týkající se doplatku na bydlení bylo z úřední povinnosti zahájeno dne 31. 1. 2017 a jeho výsledkem bylo rozhodnutí o jeho odnětí. Je tak nepochybné, že stěžovatel byl dne 5. 1. 2017 příjemcem doplatku na bydlení (tedy osobou, které byl doplatek na bydlení přiznán a nebyl mu odňat, srov. § 40 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi), tudíž z jeho iniciativy jako oprávněné osoby bylo zahájeno řízení o snížení doplatku na bydlení. K tomu soud dodává, že rozhoduje-li soud toliko o tom, že zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu (viz § 87 odst. 1, věta za středníkem, s. ř. s.). Nad rámec rozhodovacích důvodů kasační soud dodává, že v době rozhodování krajského soudu byla již zrušena rozhodnutí

správních orgánů, na jejichž základě byl stěžovateli odejmut doplatek na bydlení od 1. 1. 2017.

[40] Závěr krajského soudu, že řízení o snížení doplatku na bydlení je možné zahájit jen z moci úřední a že žádost je nutné posoudit jako podnět podle § 42 správního řádu (odstavce 57 a 58 rozsudku krajského soudu), tedy neobstojí. Řízení o snížení doplatku na bydlení je totiž možné zahájit z úřední povinnosti (např. v případě podle § 44 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi) i na návrh příjemce.

[41] Nelze souhlasit s tím, že o žádosti o snížení doplatku na bydlení bylo rozhodováno ve správním řízení o odnětí doplatku na bydlení, resp. rozsudkem krajského soudu č. j. 55 Ad 5/2017 - 56. Bezprostřední a účinná ochrana práv týkající se opomenutí žádosti ze dne 5. 1. 2017 nemohla být stěžovateli poskytnuta v soudním řízení o přezkumu rozhodnutí správních orgánů o odnětí doplatku na bydlení. Jestliže nadto krajský soud konstatoval, že se nejednalo o nezákonný zásah, tedy posoudil důvodnost žalobního návrhu, a zároveň tento návrh odmítl, je jeho rozhodnutí též vnitřně rozporné.

[42] Z obsahu žaloby i z jejího posouzení krajským soudem (odstavec 52 rozsudku krajského soudu) plyne, že se stěžovatel domáhal vydání rozhodnutí o snížení doplatku na bydlení (které je rozhodnutím ve věci samé). Jestliže stěžovatel formuloval žalobní návrh tak, aby soud určil, že naprosté ignorování jím podaného návrhu na snížení doplatku na bydlení bylo nezákonností, protože odporuje správním zásadám, a z obsahu žaloby plyne, že stěžovatel považuje za zásah do svých veřejných subjektivních práv nezahájení řízení o snížení doplatku na bydlení, resp. nevydání rozhodnutí v tomto řízení, v důsledku opomenutí žádosti ze dne 5. 1. 2017, přičemž tato žádost je součástí správního spisu, platí, že vůle stěžovatele projevená v žalobě nebyla zcela zřejmá a obsahový rozpor bylo možné odstranit postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. (srov. rozsudky ze dne 19. 10. 2006, č. j. 6 Aps 2/2005 – 60 a ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197).

[43] Ve světle výše uvedeného neobstojí obecný (blíže neodůvodněný) závěr krajského soudu, že nemá pochybnost, o tom že se ve všech třech případech jedná o žalobu proti nezákonnému zásahu (odstavec 41 rozsudku krajského soudu). Krajský soud obsahové rozpory v žalobě neodstranil. Tímto postupem ovšem zatížil své řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Rozhodnutí krajského soudu je proto v této části nepřezkoumatelné.

[44] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou rozhodnutí, ke které je kasační soud povinen přihlížet i bez námitky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu, je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Pro úplnost soud dodává, že vadou nepřezkoumatelnosti může být stiženo nejen celé rozhodnutí, ale také pouze jeho část (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Soud přihlíží k nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí z úřední povinnosti proto, že tato vada brání věcnému přezkumu. Ve vztahu k dílčí nepřezkoumatelnosti rozhodnutí to znamená, že ji soud zohledňuje pouze tehdy, pokud se týká části rozhodnutí, jehož zákonnost stěžovatel zpochybňuje. Bez námitky tedy zruší napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost pouze tehdy, pokud mu tato vada brání v posouzení stěžovatelem uplatněných námitek (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, č. 2288/2011 Sb. NSS).

[45] Nad rámec rozhodovacích důvodů přisvědčuje soud stěžovateli, že jednání správního orgánu, proti němuž je možné domáhat se soudní ochrany zásahovou žalobou, může mít podobu konání i opomenutí. Zásahová žaloba je subsidiární ve vztahu k ostatním žalobním typům zakotveným v soudním řádu správním. Je doplňkovým prostředkem ochrany všude tam, kde se nelze bránit žalobou proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. nebo žalobou proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. Žaloba proti nečinnosti není univerzálním prostředkem ochrany proti nečinnosti správního orgánu, omezuje se totiž jen na nečinnost při vydání rozhodnutí ve věci samé a osvědčení. Proti jiné nečinnosti správního orgánu se lze domáhat ochrany zásahovou žalobou (blíže viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS, odstavce 19 až 21).

[46] V dalším řízení proto bude krajský soud za účelem efektivní ochrany práv stěžovatele povinen stěžovatele vyzvat k odstranění rozporu mezi obsahem žaloby a jejím petitem postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s.

III. D. Ke zbývajícím kasačním námitkám

[47] Zbývající stížní námitky se týkají zmatečnosti řízení a dalších vad řízení před krajským soudem.

[48] Námitka nesprávného obsazení senátu není důvodná. V souladu s rozvrhem práce na rok 2017 (žaloba byla podána dne 23. 1. 2017) věc napadla do senátu 50, jehož předsedkyní byla JUDr. V. Balejová (její zástupkyní JUDr. M. Trnková) a členkami Mgr. H. Nutilová a Mgr. K. Bednaříková (jejich první zástupkyní JUDr. M. Trnková a druhým zástupcem JUDr. Ing. Z. Strnad, Ph.D.). Podle pravidel pro přidělování soudních věcí (bod 7 rozvrhu práce na rok 2017 v části, která se týká správního úseku krajského soudu) jsou věci zapisované do rejstříku A, v nichž rozhoduje senát, přidělovány z poloviny do soudního oddělení 50 a z poloviny do soudního oddělení 51, přičemž věci přidělené do soudního oddělení 50, jsou soudkyním přiděleny v pořadí JUDr. V. Balejová a Mgr. H. Nutilová v poměru 40 ku 60. Na základě změny rozvrhu práce s účinností od 1. 8. 2017 byly věci zapisované do rejstříku A, které do 31. 7. 2017 napadly do senátu 50 Mgr. H. Nutilové vyřízeny i po 1. 8. 2017 v tomtéž senátu s Mgr. H. Nutilovou jakožto předsedkyní senátu (třetí poznámka k rozvrhu práce na rok 2017 se zapracovanými změnami od 1. 8. 2017 v části, která se týká správního úseku krajského soudu). Na základě následné změny rozvrhu práce se s účinností od 1. 10. 2017 stala členkou 50. senátu JUDr. T. Kučerová (namísto Mgr. K. Bednaříkové). Dále již nebyl (až do rozhodnutí krajského soudu dne 28. 3. 2018) rozvrh práce nijak relevantně měněn. Z uvedené rekapitulace plyne, že senát krajského soudu byl obsazen v souladu s v době rozhodování účinným rozvrhem práce. Předsedkyní senátu byla Mgr. H. Nutilová a členkami senátu JUDr. V. Balejová a JUDr. M. Trnková; posledně uvedená soudkyně zastupovala nepřítomnou JUDr. T. Kučerovou, přičemž z protokolu o jednání ze dne 28. 3. 2018 plyne, že JUDr. T. Kučerová nebyla soudnímu jednání přítomna.

[49] Krajský soud nepochybil, pokud při jednání dne 28. 3. 2018 neprovedl listinné důkazy navrhované stěžovatelem v podání ze dne 14. 3. 2018 (založené na č. l. 115 až 118 spisu krajského soudu). Navrhované listinné důkazy totiž jednak byly součástí správního spisu (např. e-mail stěžovatele ze dne 2. 1. 2017 je založen na č. l. 53/1 správního spisu, e-mail stěžovatele ze dne 3. 1. 2017 je založen na č. l. 54/1 správního spisu a žádost ze dne 5. 1. 2017 je založena na č. l. 45 správního spisu). Zbylé návrhy nelze považovat za návrhy na provedení důkazů, ale toliko za tvrzení stěžovatele, neboť vůbec nejsou označeny důkazy

(důkazní prostředky), které mají být provedeny (např. skutečnost, že žalovaný neoznámil, zda hodlá zahájit řízení o změně výše dávky, že žalovaný nevyšel stěžovateli v lednu a únoru 2017 v ničem vstříc nebo že ředitel žalovaného po stížnosti lživě stěžovatele osočil).

[50] Stěžovatel též namítal, že řízení před krajským soudem trpělo ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jinou vadou řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Tuto jinou vadu řízení spatřoval zejména v tom, že krajský soud sloučil dvě žaloby do jednoho řízení, aniž by o tom rozhodl a stěžovatele vyrozuměl, že podání ze dne 9. 3. 2017 byla nejprve přidělena jiná spisová značka, že o jednání krajského soudu nebyl pořízen záznam, nýbrž pouze sepsán protokol, že jednání krajského soudu bylo vágní, nesrozumitelné a nevyvážené a že se krajský soud dopustil průtahů v řízení. Nikterak však nespecifikoval skutečnosti, z nichž dovozuje možnou nezákonnost rozhodnutí krajského soudu o věci samé. Nejvyšší správní soud proto na základě takto neurčitě formulované stížní námitky nemohl napadené rozhodnutí přezkoumat.

IV. Závěr a náklady řízení

[51] Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1, části věty první před středníkem, s. ř. s. k tomu, že podaná kasační stížnost je částečně důvodná, a ve výroku III. zrušil rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 3. 2018, č. j. 50 A 21/2017 - 137, a věc v tomto rozsahu vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Ve zbytku v souladu s § 110 odst. 1, větou druhou, s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl.

[52] Návrhu na vrácení věci jinému než místně příslušnému krajskému soudu nemohl Nejvyšší správní soud vyhovět. Nesouhlas účastníka řízení s postupem soudu v projednávané věci a v jiných řízeních totiž není důvodem, pro nějž lze věc podle § 9 odst. 1 a 2 s. ř. s. jinému soudu přikázat.

[53] Nejvyšší správní soud nezrušil výrok IV. rozsudku krajského soudu. Napadený výrok I., k němuž je výrok IV. akcesorický, totiž v řízení o kasační stížnosti obstál. Kasační soud takto rozhodl i přesto, že krajský soud opomněl rozhodnout o nákladech řízení žalobce (stěžovatele). Krajský soud nadto o nákladech řízení nerozhodl ani ve vztahu k výrokům II. a III. Nejvyšší správní soud je však vázán rozsahem kasační stížnosti a na daný případ nedopadá § 109 odst. 3, věta za středníkem, s. ř. s. V rozsahu zrušení neopomene krajský soud rozhodnout též o náhradě nákladů řízení.

[54] O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2, věty první, s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání. Podmínky pro nařízení jednání uvedené v § 109 odst. 2, věty druhé, s. ř. s. naplněny nebyly. Soud tyto podmínky neshledal a žádosti o nařízení jednání nemohl vyhovět již proto, že stěžovatel netvrdí, na podporu jakých svých tvrzení provedení důkazu (záznamu z jednání krajského soudu ze dne 28. 3. 2018) navrhuje.

[55] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bude rozhodnuto v souladu s § 110 odst. 3, větou první, s. ř. s., podle kterého zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém řízení i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

[56] Stěžovateli byl usnesením ze dne 28. 8. 2018, č. j. 9 Ads 146/2018 - 112, ustanoven zástupcem pro řízení o kasační stížnosti Mgr. Jiří Čech, advokát se sídlem Lannova 16/13, České Budějovice. Zástupci v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady ani nárok na odměnu za zastupování. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že se odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 5. září 2018

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu