ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **J. Š.,** zast. Mgr. Václavem Bartkem, advokátem se sídlem Královopolská 874/84, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí,** se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 6. 2015, čj. MPSV-UM/11560/15/9S-JMK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 14. 3. 2017, čj. 33 A 11/2016-29,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Ustanovenému zástupci Mgr. Václavu Bartkovi, advokátu se sídlem Královopolská 874/84, Brno, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši **1 573 Kč**, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Brně usnesením ze dne 14. 4. 2015, čj. 6458/2015/KUR, nevyhověl žádosti žalobce (dále „stěžovatel“) o prodloužení lhůty

k doložení požadovaných skutečností v rámci řízení o doplatku na bydlení. Toto usnesení žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím potvrdil a odvolání stěžovatele zamítl. Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) žalobu odmítl pro nepřípustnost.

[2] Krajský soud v napadeném usnesení uvedl, že na daný případ dopadá kompetenční výluka uvedená v § 70 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), dle něhož jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Usnesením o zamítnutí žádosti o prodloužení lhůty nebylo nikterak zasaženo do hmotných práv stěžovatele a nemělo vliv na rozhodnutí ve věci samé. Byť žaloba směřuje proti rozhodnutí žalovaného o odvolání, na věc je třeba dle krajského soudu nahlížet prizmatem jednoty správního řízení, dle níž řízení před orgánem I. i II. stupně tvoří jeden celek. Stěžovatelem zpochybňovaný postup správních orgánů je možno napadnout správní žalobou proti rozhodnutí ve věci samé, soudní ochrana tak stěžovateli odejmuta není.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že v době vedení správního řízení byl zdravotně indisponován, což doložil lékařskou zprávou, dle níž je jeho zdravotní stav dlouhodobě oslaben. Lékař doporučil minimalizovat stresory a zátěžové situace (soudní spory a jednání na úřadech), které vedou k destabilizaci a riziku poškození zdraví.

[4] Za nesprávné stěžovatel považoval hodnocení krajského soudu, že usnesení o neprodloužení lhůty nemělo vliv na rozhodnutí ve věci samé. Neprodloužení lhůty k doplnění dokladů má zásadní vliv na výsledek správního řízení, neboť účastník pozbývá možnosti takovéto podklady doplnit a dovést správní řízení do úspěšného konce. Správní orgán se pak nemusí zabývat žádnými tvrzeními a argumenty účastníka.

[5] Krajský soud ve svém rozhodnutí zcela odhlédl od specifik daného řízení, které spočívají v tom, že stěžovatel nebyl schopen ze zdravotních příčin realizovat své právo činit návrhy v průběhu řízení. Odmítnutím žaloby se krajský soud vyhnul hodnocení námitek o krácení ústavních práv stěžovatele.

[6] Stěžovatel rovněž poukázal na to, že krajský soud rozhodl zcela rozdílně o obdobné věci (zamítnutí odvolání proti rozhodnutí Úřadu práce České republiky, kterým nebylo vyhověno žádosti o prodloužení lhůty k seznámení se s poklady rozhodnutí), a to v rozsudku ze dne 12. 1. 2017, čj. 22 A 11/2015-70, kterým napadené rozhodnutí zrušil.

[7] Žalovaný se plně ztotožnil s odůvodněním krajského soudu a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] 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 ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté

přezkoumal napadené usnesení 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 není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud se v obdobnou věcí stěžovatele zabýval již v rozsudku ze dne 27. 4. 2017, čj. 9 Ads 73/2017-26. V tehdejší věci bylo správními soudy přezkoumáváno rozhodnutí žalovaného, kterým zamítl odvolání proti usnesení o neprodloužení lhůty k vyjádření se k podkladům rozhodnutí. Projednávaná věc se v jisté míře liší od výše uvedené (zejména pokud jde o rozdílné důsledky nevyhovění výzvy k doložení podkladů a neuplatnění práva k vyjádření se k podkladům), avšak obecné závěry týkající se nepřípustnosti žaloby dle § 70 písm. c) s. ř. s., ke kterým dospěl kasační soud v citovaném rozsudku, jsou aplikovatelné i na nyní projednávanou věc. Jelikož se závěry, ke kterým dospěl devátý senát, osmý senát souhlasí, bude v následujícím posouzení z citovaného rozsudku vycházet.

[10] Dle § 70 písm. c) s. ř. s. *[z]e soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem*. Jde o úkony, jimiž se správní orgán nedotkl přímo těch práv účastníka, která zakládá hmotné právo, ale zasáhl jen do práv daných pro vlastní vedení řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2006, čj. 1 As 4/2004-75). Podstatné je, že dané rozhodnutí samo o sobě neukončuje řízení před správním orgánem a zároveň je sporovaný postup správního orgánu jako celek soudně přezkoumatelný v rámci konečného rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2005, čj. 2 Azs 252/2004-93, č. 540/2005 Sb. NSS).

[11] Nejvyšší správní soud plně souhlasí s krajským soudem v tom, že zamítnutí žádosti o prodloužení lhůty k doplnění podkladů je úkon, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Přímé dopady takového úkonu se projevují pouze v oblasti průběhu řízení (vymezení časového prostoru pro doložení požadovaných podkladů). Z tohoto hlediska je podřazení zamítnutí žádosti o prodloužení lhůty k doplnění podkladů rozhodnutí pod § 70 písm. c) s. ř. s. zcela namístě.

[12] Nejvyšší správní soud nespatřuje ve vztahu k posuzovanému úkonu správního orgánu problém v kompetenční výluce dle § 70 písm. c) s. ř. s., ani ve vztahu k čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, dle něhož: „*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*“

[13] Žalobou ve správním soudnictví je možné napadnout rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o samotné žádosti o doplatek na bydlení za splnění dalších podmínek vyplývajících ze soudního řádu správního. Je tak zajištěna soudní ochrana proti konečnému výsledku posouzení samotné žádosti o tuto dávku pomoci v hmotné nouzi, které proběhlo před orgány veřejné správy, čímž je naplněn požadavek soudního přezkumu rozhodnutí týkajícího se základního práva (zde základního práva dle čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, dle něhož má každý, kdo je v hmotné nouzi, právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek; podrobnější úpravu tohoto práva přenechal ústavodárce v čl. 30 odst. 3 Listiny základních

práv a svobod zákonu). V rámci žaloby směřující proti rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o žádosti o doplatek na bydlení je možno namítat nezákonnost správního rozhodnutí též z důvodu porušení procesních práv v řízení před správním orgánem.

[14] Stěžovatel namítal, že neprodloužení lhůty k doplnění dokladů má vliv na výsledek správního řízení, neboť účastník pozbývá možnosti takovéto podklady doplnit a dovést správní řízení do úspěšného konce. Nejvyšší správní soud k tomu může zopakovat, že za splnění dalších podmínek vyplývajících ze soudního řádu správního lze proti rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o samotné žádosti o doplatek na bydlení podat žalobu, v jejímž rámci je možno tvrdit nezákonnost správního rozhodnutí též z důvodu porušení práv ve správním řízení (srov. vymezení žalobní legitimace v § 65 odst. 1 s. ř. s.). Na základě této žaloby je možno prověřit, zda skutečně mohlo mít namítané porušení procesních práv vliv na zákonnost konečného rozhodnutí o žádosti. Efektivní soudní ochrana základního práva tak upřena není, jen dochází k racionálnímu nastavení podmínek jejího poskytnutí až vůči rozhodnutí, kterým se řízení končí.

[15] Stěžovatel namítal, že krajský soud v rozsudku sp. zn. 22 A 11/2015 věcně projednal žalobu proti rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl odvolání proti usnesení Úřadu práce České republiky, jímž nebylo vyhověno žádosti o prodloužení lhůty k seznámení se s podklady rozhodnutí. V kasační stížnosti je pak namítnuto, že v nyní napadeném usnesení krajského soudu v obdobné věci krajský soud rozhodl zcela rozdílně, jelikož žalobu shledal nepřípustnou.

[16] Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozhodnutí, které jeden z krajských soudů vydal ve správním soudnictví, není pro jiné krajské soudy, ani pro samotný krajský soud, který rozhodnutí vydal, závazné v tom smyslu, že by se soudy nemohly od právních názorů tam vyjádřených jakkoli odchýlit. V soustavě českého soudnictví nepůsobí rozhodnutí obecných soudů jako precedens, tj. závazná norma pro obdobné případy.

[17] V případě, že se účastník řízení dovolává právního názoru, který některý z krajských soudů dříve zaujal v právně i skutkově shodné věci s věcí daného účastníka, má soud, před nímž se vede řízení, na zvážení, zda je účastníkem odkazované soudní rozhodnutí vybudované na přesvědčivé argumentaci a přiléhavé aplikaci právní normy. Tento soud se buď může s právním názorem v odkazovaném rozhodnutí ztotožnit, nebo může zaujmout jiný – odlišný – právní názor. Pokud se soud rozhodne zaujmout jiný právní názor, je jeho povinností své rozhodnutí dostatečně podrobně a precizně odůvodnit tak, aby účastníkům bylo jasné, proč soud nepostupoval ve shodě s odkazovaným soudním rozhodnutím. Nicméně samotná skutečnost, že v jiném rozhodnutí krajského soudu byl vyjádřen odlišný právní názor na půdorysu skutkově i právně shodného případu, nebrání zaujetí jiného právního názoru.

[18] V napadeném usnesení krajský soud dospěl k odlišnému právnímu názoru od právního názoru, který byl zaujat v jiném jeho rozhodnutí. V nyní napadeném usnesení krajský soud přesvědčivě a přiléhavě vyložil ustanovení relevantního právního předpisu na posuzovaný případ. Jelikož se stěžovatel v žalobě nedovolával rozsudku sp. zn. 22 A 11/2015 nemusel se k němu krajský soud výslovně vymezovat. Navíc důvody pro odmítnutí žaloby jsou v nyní napadeném usnesení krajského soudu natolik podrobně a

precizně postihnuty, že by jeho odůvodnění plně obstálo i tehdy, kdyby se stěžovatel v žalobě tohoto rozsudku dovolával.

[19] Stěžovatel dále uplatnil námitku, že krajský soud se nezabýval tím, že stěžovatel nebyl ve správním řízení vyzván k doplnění blanketního odvolání. Nejvyšší správní soud konstatuje, že logickým důsledkem závěru o nepřípustnosti žaloby je to, že soud nebude provádět věcný přezkum žalobou napadených rozhodnutí. Výhrady vůči tomu, že stěžovatel nebyl vyzván k doplnění odvolání, spadají pod věcné posouzení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného. Krajský soud však vysvětlil, proč takový věcný přezkum není možné provést.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil, proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[20] Výroky o náhradě nákladů řízení se opírají o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto dle uvedených ustanovení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec jeho úřední povinnosti.
[21] Krajský soud usnesením ze dne 24. 11. 2015, čj. 33 A 48/2015-12, ustanovil stěžovateli zástupce z řad advokátů. Usnesením ze dne 22. 1. 2016, čj. 33 A 48/2015-31, následně vyloučil žalobu proti rozhodnutí žalovaného napadeným v nynější věci k samostatnému projednání. Dle § 35 odst. 8 věty poslední s. ř. s. ustanovený zástupce zastupuje stěžovatele i v řízení o kasační stížnosti. Hotové výdaje a odměnu za zastupování ustanoveného zástupce hradí stát dle § 35 odst. 8 věty první s. ř. s.

[22] V řízení o kasační stížnosti vykonal ustanovený zástupce jeden úkon právní služby v podobě podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)]. Za tento úkon náleží odměna ve výši 1 000 Kč (§ 7 bod 3. ve spojení s § 9 odst. 2 advokátního tarifu) a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Ustanovený zástupce je plátcem DPH, a proto se částka zvyšuje o příslušnou sazbu DPH, celkem o 273 Kč. V souhrnu tedy stát ustanovenému advokátu Mgr. Václavu Bartkovi hradí odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů ve výši 1 573 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 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 29. května 2018

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.

předseda senátu