ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **P. Č.,** zastoupený JUDr. Josefem Šírkem, advokátem se sídlem Dr. Bureše 1185/1, České Budějovice 370 05, proti žalovanému: **Úřad práce ČR - Krajská pobočka v Českých Budějovicích,** se sídlem Klavíkova 1570/7, České Budějovice, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 8. 2018, č. j. 57 A 23/2018 – 33,

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. Ustanovenému zástupci žalobce JUDr. Josefu Šírkovi **se přiznává** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti ve výši **6.800 Kč**, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je příjemce dávky pomoci v hmotné nouzi - příspěvku na živobytí. Dne 26. 3. 2018 požádal žalovaného o vydání potvrzení, že „*žadatel je a byl osobou v hmotné nouzi a je příjemce dvou přiznaných pravidelných nepojistných státních dávek ve výši 8153 Kč*“.

[2] Žalovaný dne 28. 3. 2018 vydala potvrzení o poskytnutí dávky pomoci v hmotné nouzi - příspěvku na živobytí, sp. zn. UP/54225/2017/HN, č. j. 26564/2018/CBU (dále jen „potvrzení“ nebo „osvědčení“), v němž uvedl, že potvrzuje, že „*žalobce* [identifikován jménem, datem narození a trvalým bydlištěm] *byl ode dne 30. 3. 2017 příjemcem příspěvku na živobytí sp. zn.: UP/54225/2017/HN, dávky pomoci v hmotné nouzi*. [...] *Toto potvrzení lze uplatnit pro výše uvedený účel 30 dnů od data jeho vydání*.“ V potvrzení je dále označen žalovaný, otisknuto jeho razítko a uvedena osoba za něj jednající včetně jejího podpisu a kontaktních údajů.

[3] Výše označeným rozsudkem Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „napadený rozsudek“ a „krajský soud“) rozhodl, že i) návrh žalobce na určení, že vydání osvědčení žalobci v neúplné a neurčité podobě bylo nezákonností, a ii) návrh, aby bylo určeno, že nesdělení žalovaného žalobci, že obsahem vyžádané potvrzení nelze vydat, bylo rovněž nezákonností, se zamítají.

[4] Krajský soud žalobu posoudil podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Krajský soud uvedl, že potvrzení neshledal nezákonným, jelikož jeho vydáním žalovaný neporušil žádné zákonné ustanovení a vydal řádné potvrzení obsahující jednoznačné nezaměnitelné informace vypovídající o pobíraných dávkách podle žádosti žalobce. Zákon ani nestanovuje, jaké náležitosti by potvrzení mělo obsahovat, a proto nelze potvrzení považovat za neurčité či neúplné. Podle krajského soudu žalobce neuvedl, jakým způsobem byl na svých právech v důsledku vydání potvrzení zkrácen a jak bylo zasaženo do jeho práv. Zároveň není potvrzení zásahem, jelikož v jeho důsledku není žalobce povinen nic konat, ničeho se zdržet či nějaké jednání strpět. Relevantní neshledal ani námitku žalobce o velikosti elektronického souboru potvrzení doručovaného žalobci prostřednictvím datové schránky. Nadto krajský soud uvedl, že vydání potvrzení je nadbytečné, jelikož žalobcem požadovanou skutečnost lze doložit na základě rozhodnutí o přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi. Přisvědčil i vyjádření žalovaného, že jelikož se přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi zkoumá každý měsíc, nemohl žalovaný potvrdit přiznání dávky s neomezenou platností *doslova* tak, jak žalobce žádal. Dávka v hmotné nouzi náleží osobě od prvního dne kalendářního měsíce, v němž bylo zahájeno řízení o přiznání dávky a splněny podmínky pro přiznání, jinak od prvního kalendářního měsíce, v němž splnila podmínky pro přiznání. Zároveň krajský soud shledal, že se žalovaný nedopustil nezákonného zásahu ani tím, že žalobci nesdělil, že potvrzení znějící doslova podle žádosti žalobce nelze vydat, jelikož potvrzení o poskytnutí dávky pomoci v hmotné nouzi na žádost žalovaného bylo vydáno a vyplývá z něj to, oč žalobce žádal, a tím bylo žalobci zcela vyhověno.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] V kasační stížnosti žalobce (dále jen „stěžovatel“) namítal, že jeho žaloba je důvodná, neboť se v případě potvrzení jedná o zásah, jelikož není ani rozhodnutím, ani se nenapadá nečinnost žalovaného, a zároveň nejsou přípustné jiné prostředky, jak se proti potvrzení bránit. Stěžovatel dále tvrdí, že potvrzení je zásahem, jelikož je jím donucen strpět „*málo použitelné potvrzení*“ a je mu vnucována jeho „*standardní*“ formulace, a to bez ohledu na žádost. Potvrzení neobsahuje podle stěžovatele formulaci, že *je*, ale že *byl* osobou v hmotné nouzi. Dále se stěžovatel domnívá, že ho žalovaný uvádí v omyl, že zákonem nejsou dány obligatorní náležitosti potvrzení. Namítá, že dříve mu bylo vystaveno potvrzení i v jiném než standardním znění. Platnost 30 dní se podle něj vztahuje pouze pro zdravotnické účely, z čehož vyplývá, že potvrzení určuje platnost v rozporu se zákonem. Rozhodnutí o přiznání dávky, kterým lze skutečnosti prokázat, je podle něj často neaktuální a obsahuje údaje podléhající mlčenlivosti. Podle stěžovatele je to on, nikoliv žalovaný, kdo odpovídá za pravdivost údajů uvedených v potvrzení v případě stíhání za podvod. Mimoto ho žalovaný v rozporu s § 155 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád nepoučil o nemožnosti vydat potvrzení s požadovaným obsahem. Podle stěžovatele tak žalovaný byl povinen vydat potvrzení ve znění, že „*je*“ osobou v hmotné nouzi, a pokud nebyl ochoten toto potvrzení vydat, byl povinen o tom stěžovatele uvědomit a svůj závěr odůvodnit.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil tak, že v případě potvrzení se nejedná o zásah. Stěžovatel neuvedl, jakým způsobem byl zkrácen na svých právech ani jak bylo vydaným potvrzením do jeho práv zasaženo. Žalovaný vystavil řádné standardní osvědčení, přičemž zákon nestanovuje jeho obligatorní náležitosti. Osvědčení pouze potvrzuje skutečnost, která je mu známá z jeho činnosti. Žalovaný tudíž řádně osvědčil, že stěžovatel je osobou v hmotné nouzi a že je příjemcem dávky v hmotné nouzi tak, jak požadoval. Potvrzení je přitom dostatečně určité a obsahuje veškeré relevantní informace. Velikost souboru doručeného do datové schránky je nerozhodná. Podle žalovaného je potvrzení vlastně nadbytečné, protože skutečnost lze osvědčit i oznámením či rozhodnutím o přiznání nebo změně výše dávky pomoci v hmotné nouzi. Lze kdykoliv vystavit i jeho kopii pro případ, že jím stěžovatel již nedisponuje. Potvrzení bylo podle žalovaného vydáno v souladu se zákonem, zejména se zákonem č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, kdy nárok na dávky pomoci v hmotné nouzi se posuzuje každý měsíc a právo na jejich výplatu má osoba při splnění zákonných podmínek od prvního dne kalendářního měsíce, v němž bylo zahájeno řízení o přiznání dávky nebo v němž došlo ke splnění zákonných podmínek.

III. Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[8] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Krajský soud se žalobou zabýval podle § 82 a násl. s. ř. s. jako žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením. Vycházel přitom ze znění žaloby, v níž stěžovatel požadoval, aby soud určil, že vydání potvrzení bylo nezákonné, a určil, že nezákonné bylo rovněž nesdělení, že potvrzení, které žádá, nelze vydat. V bodech 15 až 26 napadeného rozsudku pak krajský soud dále posuzoval, zda jsou splněny podmínky důvodnosti „zásahové" žaloby vyplývající z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, a to zda byl stěžovatel přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem, douncením, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka) (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS).

[10] Krajský soud ovšem nevzal v potaz, že obsahem žaloby, a to i ve světle stěžovatelovy žádosti a stížnosti ve vztahu k žalovanému, byl fakticky požadavek na vydání potvrzení ve znění podle jeho žádosti. Domáhal se tedy, aby žalovaný upustil od své nečinnosti a vyhověl doslovně jeho žádosti o vydání potvrzení určitého obsahu. Potvrzení přitom *„úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny. Na rozdíl od deklaratorního správního aktu se osvědčení vydává v případech, kdy není třeba autoritativního zjištění (kdy není o věci pochybnost nebo spor a kdy není zapotřebí ani jinak použít správního uvážení nebo vyložit neurčitý pojem – osvědčují se skutečnosti úředně zřejmé, zpravidla z vnitřních zdrojů vykonavatele veřejné správy, který osvědčení vydává). [...] Proti osvědčení se nelze bránit žádným formálním opravným prostředkem, nýbrž důkazem opaku*." (Dušan Hendrych a kol., Správní právo. Obecná část, 6. vyd., C. H Beck, Praha 2006, str. 267, marg. č. 301). Dále je nutno uvést, že podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS *„je nutno rozlišovat mezi zásahem a osvědčením. I zde je klíčovým rozlišovacím kritériem, zda se jedná o úkon správního orgánu závazné povahy, zasahující do sféry práv a povinností jednotlivce, anebo zda jde o úkon povahy ryze evidenční, osvědčovací či potvrzovací, tj. úkon zůstávající toliko v rovině skutkové, nemající však normativní povahu*." Potvrzení je tedy osvědčením podle části čtvrté správního řádu. Na žalobu požadující uložení povinnosti správnímu orgánu vydat osvědčení, které žadatel žádá, je proto nutno nahlížet jako na žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (dle § 79 a násl. s. ř. s.), nikoliv jako žalobu „zásahovou".

[11] Při posouzení, zda se jedná o nezákonnou nečinnost správního orgánu v případě, kdy žalovaný nevydal potvrzení v požadovaném znění, nýbrž ve znění „standardním", se krajský soud měl v okamžiku, kdy o věci rozhodoval, zabývat ve vztahu k případu stěžovatele otázkou, zda je potvrzení svou povahou osvědčením (1. podmínka), zda jsou splněny zákonné podmínky pro vydání potvrzení ve znění podle jeho žádosti (2. podmínka), zda je dáno jeho veřejné subjektivní právo na vydání takového potvrzení (3. podmínka) a zda toto právo v důsledku nečinnosti žalovaného bylo porušeno (4.

podmínka) (Lukáš POTĚŠIL, Vojtěch ŠIMÍČEK, Lukáš HLOUCH, Filip RIGEL a Martin BRUS. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 773).

[12] Ačkoliv krajský soud neposuzoval žalobu podle § 79 a násl. s. ř. s. jako žalobu na ochranu proti nečinnosti, nýbrž jako žalobu „zásahovou“, čímž řízení zatížil vadou, tato vada nemohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, jelikož krajský soud ve svém rozsudku materiálně posoudil, zda jsou naplněny výše uvedené podmínky pro zjištění, zda se v daném případě jednalo o nezákonnou nečinnost žalovaného. Krajský soud posoudil povahu potvrzení, vzal v potaz zákonné náležitosti, které musí potvrzení obsahovat, zabýval se otázkou, zda měl stěžovatel právo, aby bylo jím požadované potvrzení vydáno, a zda jeho nevydáním byla jeho práva porušena. Krajský soud na základě tohoto posouzení žalobu jako nedůvodnou zamítl. K závěru, že žaloba není důvodná, by posouzení krajského soudu vedlo, i kdyby žalobu stěžovatele posoudil jako „nečinnostní“. Napadený rozsudek proto není nezákonný. Přezkumem posouzení jednotlivých podmínek krajským soudem se Nejvyšší správní soud zabývá podrobně níže.

[13] Kromě vad, ke kterým je Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti, vážil i opodstatněnost kasačního důvodu nesprávného posouzení právní otázky, zda se v případě jemu vydaného potvrzení jedná o nezákonnost, v jejímž důsledku byl přímo zkrácen na svých právech. Stěžovatelem uvedené důvody lze proto vzhledem k jejich povaze podřadit pod kasační důvod nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

III.A Povaha potvrzení

[15] V prvé řadě se krajský soud zabýval právní povahou potvrzení. V závěru bodů 19 a 20 napadeného rozsudku posoudil, že „*na základě vydaného potvrzení však žádná povinnost žalobci stanovena nebyla*“ a „*žalobce ani neuvádí, jakým způsobem by měl být zkrácen na svých právech či jakým způsobem mělo být tímto potvrzením zasaženo do jeho práv*“. Krajský soud tak správně směřuje k tomu, že se v případě potvrzení nejedná o zásah. Nicméně své odůvodnění nedovedl do důsledků a neurčil, že jelikož potvrzení má povahu osvědčující skutečnosti známé žalovanému z jeho úřední činnosti, přičemž nemá normativní povahu a nezasahuje nikterak do sféry práv a povinností stěžovatele, jedná se o osvědčení (viz odst. [10]).

III.B Zákonnost, splnění podmínek pro vydání potvrzení a právo na jeho vydání

[16] Krajský soud dále posuzoval, zda ze zákona vyplývá žalovanému povinnost vydat potvrzení ve znění, které stěžovatel požaduje, resp. zda bylo potvrzení vydáno v souladu se zákonem. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že potvrzení nelze považovat za neurčité či neúplné. Bylo z něj seznatelné osvědčení skutečností, jaké stěžovatel od žalovaného žádal, jakož i přesná nezaměnitelná identifikace, kdo a komu potvrzení vydává. Zákon přitom nestanoví přesné znění potvrzení ani neurčuje, jaké

veškeré údaje má obsahovat. Zákon žalovenému ani neukládá povinnost vydat potvrzení ve znění, které stěžovatel požaduje. Žalovaný tak neměl zákonnou povinnost vydat potvrzení ve znění žádaném stěžovatelem a neporušil zákon, když vydal potvrzení ve znění uvedeném v odstavci [2] tohoto rozsudku.

[17] Nadto krajský soud správně posoudil, že žalovaný v souladu se zákonem omezil platnost potvrzení s ohledem na to, že nelze osvědčit v potvrzení něco, co není „*úředně zřejmé z vnitřních zdrojů vykonavatele veřejné správy, který osvědčení vydává*“ (viz citovaná definice osvědčení). Uvedení skutečnosti bez omezení a bez ohledu na datum vydání by znamenalo, že žalovaný osvědčil něco, co z jeho úřední činnosti v okamžik vydání potvrzení nevyplývá a co není jisté, zda v budoucnu nastane. Krajský soud proto vzal také správně v potaz námitku žalovaného, že nároky na dávky pomoci v hmotné nouzi se posuzují v každém aktuálním měsíci, a to podle § 10 odst. 1 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. Potvrzení je proto v souladu se zákonem, pokud uvádí, že je platné 30 dnů ode dne jeho vydání. I z těchto důvodů nemůže svědčit stěžovateli právo na potvrzení ve znění, které požaduje.

[18] Nejvyšší správní soud také podotýká, že souhlasí s krajským soudem, že není důvodná ani námitka stěžovatele, že potvrzení neodpovídá jeho žádosti. V žádosti ke dni 26. 3. 2018 žádal o potvrzení ve znění: „*žadatel je a byl osobou v hmotné nouzi*“. Jestliže žalovaný vydal ke dni 28. 3. 2018 potvrzení s formulací, že stěžovatel „*byl ode dne 30. 3. 2017 příjemcem příspěvku na živobytí [...], dávky pomoci v hmotné nouzi*,“ vyplývá z něj jednoznačně, že od označeného dne (tj. 30. 3. 2017) *byl* a ke dni vydání potvrzení (tj. 28. 3. 2018) stále *je* příjemcem dávky v hmotné nouzi, tedy osobou v hmotné nouzi. Formulace potvrzení svým významen tedy zcela odpovídá žádosti stěžovatele a žalovaný neměl ze zákona povinnost vydat ho v doslovném znění podle žádosti.

III.C Porušení práv

[19] Mimo výše uvedené je taktéž nutno zkoumat, zda byla v důsledku nevydání potvrzení ve znění, které stěžovatel požadoval, porušena jeho práva. Jak uvádí krajský soud v bodech 19, 25 a 26 napadeného rozsudku, stěžovatel ve své žalobě nenamítal, že by bylo v důsledku vydání potvrzení porušno jeho právo. Tato skutečnost nevyplývá ani ze spisového materiálu.

[20] Mimoto žalovaný neměl povinnost potvrzení v požadovaném znění vydat a stěžovatel neměl právo na jeho vydání, jak je výše uvedeno. Nemohlo proto dojít k porušení práva stěžovatele na vydání osvědčení tam, kde takové právo neexistuje.

[21] Stěžovatel uvádí v kasační stížnosti v bodě 16, že jeho práva byla porušena, protože „*je nucen žalovaným strpět málo použitelné potvrzení*“. Bylo mu tedy „*vnuceno standardní osvědčení bez ohledu na podklad.* Toto tvrzení, které stěžovatel uvádí až v kasační stížnosti, mohl nepochybně uplatnit již v řízení před krajským soudem. Jelikož tak neučinil, ač tak učinit mohl, je tato kasační námitka nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

III.D Poučení o nemožnosti vydat potvrzení

[22] Stěžovatel dále namítá, že ho žalovaný v rozporu s § 155 odst. 3 správního řádu nepoučil o nemožnosti vydat potvrzení ve znění, které žádal.

[23] Podle § 155 odst. 3 správního řádu, „*pokud správní orgán shledá, že nelze vydat vyjádření nebo osvědčení, provést ověření nebo učinit sdělení, je povinen o tom na požádání písemně uvědomit dotčenou osobu a sdělit důvody, které k tomuto závěru vedly*".

[24] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že stěžovateli vydané potvrzení a obsahově odpovídalo zcela jeho žádosti, jak již bylo výše uvedeno. Nemůže tedy být důvodná námitka, že se v případě nesdělení, že potvrzení nelze vydat, jedná o nezákonnost.

[25] Nejvyšší správní soud pouze doplňuje, že podle § 155 odst. 3 správního řádu je správní orgán povinen písemně uvědomit dotčenou osobu a sdělit jí důvody, pro které nelze osvědčení vydat, pouze v případě, že o to požádá. To potvrzuje i odborná literatura, tedy „*shledá-li* [správní orgán], *že vyjádření nebo osvědčení nelze vydat, jakož že nelze ani provést ověření nebo učinit sdělení, uvědomí o tom písemně dotčenou osobu, to však jen tehdy, pokud o to dotčená osoba požádá*" (HRABÁK, Jan aj. *Správní řád: Výkladové poznámky* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2019-3-22] komentář k § 155 odst. 3). Ze spisového materiálu nevyplývá, a to ani ze stížnosti stěžovatele ze dne 28. 3. 2018, že by stěžovatel o toto sdělení žalovaného žádal.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[26] Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

[27] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšný žalovaný vznik nákladů řízení o kasační stížnosti netvrdil a ani ze spisu Nejvyššího správního soudu neplyne, že by mu nějaké náklady vznikly, proto mu právo na jejich náhradu nemohlo být přiznáno.

[28] Nejvyšší správní soud ustanovenému zástupci přiznal odměnu za zastupování (§ 35 odst. 9 s. ř. s.). Jde o odměnu za 2 úkony právní služby (převzetí právního zastoupení, doplnění kasační stížnosti), celkem v částce 6.200 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhl. č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a náhradu hotových výdajů, celkem 600 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky), celkem tedy 6.800 Kč. Vzhledem k tomu, že ustanovený zástupce není plátcem DPH, jedná se o částku konečnou. Odměna za zastupování bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů ode dne právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 29. března 2019

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu