



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **a) I. K., b) R. K.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 3. 10. 2013, čj. MPSV-UM/16983/13/4S-MSK, a ze dne 1. 11. 2013, čj. MPSV-UM/19119/13/4S-MSK, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 3. 3. 2015, čj. 18 Ad 3/2015 – 10,

t a k t o :

- I.** Žádost žalobců o ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti **s e z a m í t á .**
- II.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- III.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Úřad práce České republiky, krajská pobočka v Ostravě (dále též „správní orgán prvního stupně“) odňal rozhodnutím ze dne ze dne 8. 8. 2013, čj. MPSV-UP/4483536/13/HMN, žalobkyni příspěvek na živobytí ode dne 1. 7. 2013 a rozhodnutím ze dne 16. 9. 2013 čj. 121082/13/MJ, zamítl žádost žalobkyně o příspěvek na bydlení ode dne 1. 7. 2013.

[2] Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále „žalovaný“) rozhodnutím ze dne 3. 10. 2013, čj. MPSV-UM/16983/13/4S-MSK, změnilo výrok I. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o příspěvku na živobytí tak, že z něj vyňalo odkaz na § 49 odst. 5 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, a rozhodnutím ze dne 1. 11. 2013, čj. MPSV-UM/19119/13/4S-MSK, zamítlo odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o příspěvku na bydlení.

II.

[3] Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ostravě.

[4] Krajský soud žalobu odmítl. Žalobkyně podala žalobu po lhůtě uvedené v § 72 odst. 1 s. ř. s. Žalobci nesvědčila aktivní legitimace k podání žaloby, neboť nebyl účastníkem správních řízení.

III.

[5] Žalobci (dále „stěžovatelé“) brojili proti unesení krajského soudu kasační stížností.

[6] Namítli, že stěžovatel byl oprávněn podat ke krajskému soudu správní žalobu proti napadeným rozhodnutím. Stěžovatel byl účastníkem správních řízení, z nichž vzešla napadená rozhodnutí, ačkoli v nich nebyl jako účastník označen. Stěžovatel je manželem stěžovatelky a byl rovněž oprávněn podat žalobu k Okresnímu soudu v Novém Jičíně i jménem své manželky. Nepředložení plné moci udělené mu stěžovatelkou bylo odstranitelným nedostatkem podání. Okresní soud měl proto stěžovatele vyzvat, aby předložil plnou moc. Žaloba podaná u Krajského soudu v Ostravě byla podána ve lhůtě stanovené stěžovateli usnesením Okresního soudu v Novém Jičíně, nemůže být tedy opožděná.

IV.

[7] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s názorem krajského soudu o opožděnosti žaloby. Neztotožnil se však s názorem, že stěžovatel nebyl legitimován k podání žaloby. Stěžovatel nebyl účastníkem správního řízení o žádosti o příspěvek na bydlení, neboť tuto žádost podala stěžovatelka. Byl pouze osobou, jež byla posuzována společně pro účely řízení o příspěvku na bydlení. Stěžovatel však byl aktivně legitimován k podání žaloby, neboť byl osobou oprávněnou podat žádost o příspěvek na bydlení a rozhodnutím o nepřiznání přídatku na bydlení stěžovatelce bylo zasaženo do jeho právní sféry.

V.

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

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval žádostí stěžovatelů o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti. Nevyžadoval po stěžovatelích zaplacení soudního poplatku za kasační stížnost, neboť kasační stížností napadené usnesení vzešlo z řízení o žalobě ve věci státní sociální podpory, které je podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích osvobozeno od soudních poplatků.

[11] Účastníku řízení může být soudem ustanoven zástupce tehdy, když účastník splňuje podmínky pro osvobození od soudních poplatků. Podle § 36 odst. 3 s. ř. s. může být účastník, který doloží, že nemá dostatečné prostředky, na vlastní žádost usnesením předsedy senátu zčásti osvobozen od soudních poplatků; úplné osvobození od soudních poplatků lze účastníkovi přiznat jen výjimečně, jsou-li pro to zvláště závažné důvody. Dospěje-li však soud k závěru, že návrh zjevně nemůže být úspěšný, pak takovou žádost zamítne. Pro přiznání osvobození od soudních poplatků je tak nezbytné naplnit dvě zákonné podmínky, přičemž je zpravidla třeba, aby se soud nejprve zabýval otázkou zjevné neúspěšnosti návrhu, a až poté jsou případně zkoumány majetkové poměry žadatele o osvobození; opačný postup by byl v posuzovaném případě v rozporu se smyslem citovaného ustanovení.

[12] Pojem „*zjevně neúspěšný návrh*“ zákon blíže neupřesňuje, z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že se jedná o takový návrh, jehož neúspěšnost je bez jakýchkoli pochyb zcela jednoznačná a okamžitě zjištělná, nesporná, a to bez nutnosti provádět dokazování (srov. například rozsudky zdejšího soudu ze dne 24. 3. 2003, čj. 4 Ads 19/2005 – 105, publ. pod č. 909/2006 Sb. NSS, či ze dne 19. 12. 2007, čj. 7 Afs 102/2007 – 72, všechna rozhodnutí zdejšího soudu citovaná v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz). Tak tomu bylo i v nyní posuzovaném případě. Stěžovatelé podali kasační stížnost proti usnesení krajského soudu, jímž byla jejich žaloba odmítnuta. Stěžovatelka podala žalobu po lhůtě stanovené v § 72 odst. 1 s. ř. s. a stěžovateli k podání žaloby neshledala aktivní legitimace. Nejvyšší správní soud proto žádost stěžovatelů o ustanovení zástupce zamítl.

[13] Nejvyšší správní soud ověřil ze spisu Okresního soudu v Novém Jičíně, sp. zn. 28 Nc 1054/2014, že stěžovatel učinil u tohoto soudu nejasné podání dne 11. 2. 2014. Dne 26. 11. 2014 provedl „*úpravu žaloby*“, navrhl okresnímu soudu, aby řízení zastavil a poučil jej o možnosti podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví. Okresní soud zastavil usnesením ze dne 5. 12. 2014, čj. 28 Nc 1054/2014 - 104, řízení o podání stěžovatele a poučil jej o možnosti podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví v jednoměsíční lhůtě. Usnesení nabylo právní moci dne 24. 12. 2014.

[14] Nejvyšší správní soud přisvědčil názoru krajského soudu, že žaloba stěžovatelky byla opožděná. Žalobou napadená rozhodnutí byla stěžovatelce doručena dne 3. 10. 2013 a 13. 11. 2013. Žaloba byla předána k poštovní přepravě dne 19. 1. 2015 a doručena krajskému soudu dne 20. 1. 2015. Žaloba byla opožděná a krajský soud ji správně odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Na tom nemůže nic změnit, že stěžovatel učinil nejasné podání u Okresního soudu v Novém Jičíně, jež mělo být žalobou proti v záhlaví tohoto rozsudku uvedeným rozhodnutím. Z ničeho nevyplývalo, že jej učinil společně se stěžovatelkou či v jejím zastoupení. Je proto lichý argument stěžovatelů, že měl okresní soud stěžovatele vyzvat k předložení plné moci k zastupování stěžovatelky. Je třeba rovněž doplnit, že okresní soud neměl při rozhodování o zastavení řízení pravomoc jakkoli se zabývat tím, zda stěžovatel byl či nebyl aktivně legitimován k podání žaloby proti správním rozhodnutím. Omezil se pouze na zjištění, že podaná žaloba směřuje proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy a je dána pravomoc správních soudů k rozhodnutí o takové žalobě dle § 4 s. ř. s.

[15] Rozsah státní sociální podpory a vymezení okruhu osob, které mohou při splnění zákonných podmínek z podpory státu těžit, je záležitostí sociální politiky státu, tedy prioritně moci zákonodárné, nikoliv moci soudní. Je na vůli zákonodárce, jakým způsobem stanoví rozsah a vymezí podmínky státní sociální podpory (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2008, čj. 4 Ads 62/2007 – 72).

[16] Krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatel nebyl oprávněn brojit žalobou proti rozhodnutí, jímž žalovaný rozhodl o odvolání stěžovatelky v řízení o odnětí příspěvku na živobytí a o zamítnutí žádosti o příspěvek na bydlení. Stěžovatelé pouze zcela obecně namítali, že byl stěžovatel oprávněn žalobu podat, žalovaný nevyločil jeho aktivní legitimaci s poukazem na možné dotčení právní sféry.

[17] Nejvyšší správní soud přisvědčil názoru krajského soudu, že stěžovatel nebyl aktivně legitimován k podání žaloby. K žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je legitimován ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva a povinnosti (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Ochrany práv se lze ve správním soudnictví domáhat zpravidla jen po vyčerpání řádných opravných prostředků (§ 5 s. ř. s.).

[18] Nejprve k příspěvku na bydlení. Příspěvek za bydlení je jednou z dávek poskytovaných podle zákona č. 177/1995 Sb., o státní sociální podpoře. Ten obsahuje vlastní vymezení účastenství v řízeních vedených podle tohoto zákona. Podle § 68c jsou účastníky řízení o dávku podle tohoto zákona oprávněná osoba a příjemce dávky. Příjemcem dávky byla v tomto případě oprávněná osoba (§ 59 odst. 1). Uvedené zákonné vymezení obsahuje v souladu s § 27 odst. 3 správního řádu vlastní okruh účastníků řízení podle zákona o státní sociální podpoře. Nebylo by logické, pokud by výčet účastníků v § 68c nebyl kompletní a bylo by možné dovodit účastenství dalších osob s poukazem především na § 27 odst. 2 správního řádu. Chybělo by pak kupř. rozumné vysvětlení, proč zákon o státní sociální podpoře výslovně upravuje účastenství osob společně posuzovaných pouze v konkrétním typu řízení, pokud by bylo možné jejich účastenství dovodit v jiných řízeních s odkazem na § 27 odst. 2 správního řádu.

[19] V řízení o přeplatku na dávce je účastníkem řízení též osoba společně s oprávněnou osobou posuzovaná a další fyzická nebo právnická osoba. Důvody, pro které případně došlo k neoprávněné výplatě dávky nebo k její výplatě v nesprávné výši, mohla způsobit vedle oprávněné osoby též osoba společně posuzovaná (§ 62 odst. 2). Zákon rovněž stanoví způsob, jakým oprávněná osoba a osoba společně posuzovaná odpovídají za vrácení neoprávněného přeplatku (odst. 3). Proto je přirozené, že zákon o státní sociální podpoře předpokládá v řízeních o přeplatku na dávce též účast osob společně s oprávněnou osobou posuzovaných.

[20] Stranou lze pro účely tohoto rozhodnutí ponechat účastenství v řízeních o ustanovení zvláštního příjemce podle § 59 zákona.

[21] Z § 68c lze za použití argumentu *a contrario* bezpečně dovodit, že v jiných řízeních než o přeplatku na dávce podle § 62 a § 63a není účastníkem řízení osoba společně s oprávněnou osobou posuzovaná. V této věci nebylo vedeno řízení o přeplatku na dávce.

[22] Podle § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře má nárok na příspěvek na bydlení vlastník nebo nájemce bytu, který je v bytě přihlášen k trvalému pobytu a současně splňuje další podmínky stanovené tímto zákonem. Ze správního spisu vyplývá, že vlastníkem bytu, v němž stěžovatel bydlí, jsou oba stěžovatelé. Plyne z něj rovněž, že žádost o příspěvek na bydlení podala v souladu s § 67 odst. 1 dne 24. 7. 2013 stěžovatelka a stěžovatele uvedla mezi osobami, které jsou společně s ní hlášeny v bytě k trvalému pobytu. Správní orgán prvního stupně zamítl žádost stěžovatelky o příspěvek na bydlení, za účastníci řízení považoval pouze stěžovatelku, takto ji v rozhodnutí označil a rovněž pouze jí doručil správní rozhodnutí. Obdobně postupoval žalovaný, který rozhodoval o odvolání, které sice podal svým jménem stěžovatel, avšak stěžovatelka následně uvedla, že odvolání vyjadřuje její vůli.

[23] Nelze mít tedy pochyb, že účastníkem správního řízení a osobou, jejíž veřejná subjektivní práva byla žalobou napadeným rozhodnutím dotčena, byla stěžovatelka. Stěžovatelka podala žádost o dávku a o její žádosti bylo rozhodnuto. Stěžovateli svědčilo právní postavení osoby společně posuzované (§ 7 odst. 2). Na tom nic nemění fakt, že i on mohl podat vlastní žádost o přiznání příspěvku na bydlení. Zákon o státní podpoře stanoví pravidla pro případ, že o příspěvek na bydlení požádá více osob, které splňují podmínky pro to, aby byly považovány za osobu oprávněnou k přiznání této dávky. Podle § 24 odst. 3 splňuje-li podmínky nároku na příspěvek na bydlení více osob, náleží příspěvek na bydlení jen jednou, a to osobě určené na základě dohody těchto osob. Nedohodnou-li se tyto osoby, určí krajská pobočka Úřadu práce, která o příspěvku rozhoduje, které z těchto osob se příspěvek na bydlení přizná. Stěžovatel v této věci žádost nepodal, nebyl adresátem správních rozhodnutí, ve věci fakticky vystupoval tak, že činil podání namísto stěžovatelky. Ze správního spisu nevyplývaly žádné okolnosti, pro které by případně nemohla stěžovatelka sama včas brojit proti rozhodnutí žalovaného,

jímž bylo pravomocně rozhodnuto o zamítnutí její žádosti o příspěvek na bydlení. Za této situace nelze dospět k závěru, že stěžovateli svědčí aktivní legitimace ke správní žalobě proti takovému rozhodnutí.

[24] Aktivní legitimaci nelze dovodit ani s poukazem na zásah do právní sféry stěžovatele. To, zda bude příspěvek na bydlení přiznán či nikoli, se bezpochyby dotkne majetkových poměrů stěžovatele. Již jen proto, že tento příspěvek může být přiznán pouze jednou. To je však obecným důsledkem rozhodování o dávkách nejen sociální podpory, neboť poskytnutí jakýchkoli prostředků vede k možnosti adresáta dávky uvolnit ostatní prostředky k jiným účelům. Zamítnutí žádosti se obdobně negativně dotýká i ostatních spolužijících osob tím spíše, pokud jsou společně posuzovány pro účely splnění podmínek pro přiznání dávky. Nic to však nemění na tom, že stěžovatel o přiznání dávky objektivně nežádal, správní orgán nerozhodoval o jeho žádosti, přestože pro rozhodnutí o přiznání dávky byly podstatné též jeho majetkové poměry. Přiznat za této situace aktivní legitimaci k podání vlastní žaloby též stěžovateli, by vedlo k popření smyslu vymezení účastníků řízení o dávkách státní sociální podpory. Dotčení svých veřejných subjektivních práv bezpochyby mohla u správního soudu namítat stěžovatelka, pokud by tak učinila včas.

[25] Obdobně je tomu u rozhodnutí, kterým byl stěžovatelce odňat příspěvek na živobytí. Účastníkem tohoto řízení rovněž byla pouze stěžovatelka, správní orgány jednaly pouze s ní a je takto označena též v rozhodnutí o odvolání. Stěžovatel vystupoval v tomto řízení jako zmocněnec stěžovatelky. Proto mu bylo doručeno rozhodnutí o odvolání. To však nepochybně stěžovateli nezaložilo aktivní legitimaci podat vlastním jménem správní žalobu. Podle § 68 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, účinném v době vedení správního řízení, byly osoby společně posuzované se žadatelem o dávku nebo jejím příjemcem účastníky správního řízení pouze tehdy, šlo-li o řízení o přeplatku na dávce. Přestože zákon o hmotné nouzi výslovně nestanovil, že účastníkem řízení o pomoci v hmotné nouzi je oprávněná osoba (žadatel) resp. příjemce, je bezpečně zřejmé, že osoby společně posuzované jsou účastníky pouze specifického řízení, které však v této věci nebylo vedeno. Zákon o hmotné nouzi rovněž předpokládá, že podmínky pro přiznání dávky může současně splňovat více společně posuzovaných osob a stanoví pravidla, jak postupovat tehdy, pokud podá žádost o dávku více osob (§ 21 odst. 2). Stěžovatel však nepodal svým jménem samostatnou žádost o dávku, ve správním řízení vystupoval výhradně jako zmocněnec stěžovatelky.

[26] Není případný poukaz žalovaného na usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002 - 42. Řízení o udělení státního občanství je z povahy věci podstatně odlišné od úpravy nároku na dávky státní sociální podpory či hmotné nouze. Odlišnost od projednávané věci je již v tom, že žadatel o udělení státního občanství byl účastníkem příslušného správního řízení, byl žadatelem o udělení státního občanství. Připuštění jeho aktivní legitimace k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu bylo ostatně založeno na tom, že ve správním řízení byla porušena jeho práva účastníka řízení. V nyní projednávané věci však tato situace nenastala a nastat nemohla, neboť stěžovatel nebyl účastníkem žádného správního řízení.

[27] Bylo třeba posoudit, zda nelze v této věci přiměřeně vycházet z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2014, čj. 4 Ads 107/2013 - 29. Soud vyslovil, že „osoba poskytující pomoc příjemci příspěvku na péči (§ 23 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách) je aktivně legitimována k podání žaloby proti rozhodnutí o odvolání týkajícímu se odnětí nebo snížení příspěvku na péči. Takovou žalobu proto nelze odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.“. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ani právě citované rozhodnutí neodůvodňuje aktivní legitimaci stěžovatele k podání žaloby v této věci. Nelze přehlédnout, že v citovaném rozhodnutí se žalobkyně aktivně domáhala účastenství ve správním řízení o příspěvku na péči pro jejího syna, jež byl osobou závislou

na pomoci jiné osoby. K porušení jejich procesních práv mělo dojít právě nepřiznáním účastenství ve správním řízení za situace, kdy zákon o sociálních službách nedává výslovnou odpověď, zda pečující osoba účastníkem je či není. Nejvyšší správní soud proto s poukazem na vymezení tzv. nepřímých účastníků řízení v § 27 odst. 2 správního řádu dospěl k názoru, že osobě poskytující pomoc poživateli příspěvku na péči je třeba přiznat postavení účastníka správního řízení a umožnit jí uplatňovat svá práva žalobou u správního soudu. Nyní byla situace odlišná. Stěžovatel samostatně neuplatňoval svá práva ve správním řízení a nedomáhal se přiznání právního postavení účastníka řízení. Zákon o státní sociální podpoře a zákon o pomoci v hmotné nouzi dávají jednoznačnou odpověď, zda je osoba společně posuzovaná účastníkem řízení o dávce vedle osoby oprávněné a rovněž upravují pravidla pro případy, kdy se přiznání dávky domáhá další osoba, která rovněž splňuje zákonem stanovené podmínky.

[28] S poukazem na shora uvedené důvody dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[29] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. (za použití § 120 téhož zákona). Protože stěžovatelé neměli ve věci úspěch a žalovaný nemá na náhradu nákladů řízení právo podle § 60 odst. 2 s. ř. s., Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně 19. srpna 2015

JUDr. Jan Passer
předseda senátu