



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **M. R.**, zastoupen Mgr. Pavlem Kužílkem, advokátem, se sídlem Blahoslavova 72/4, Přerov, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 10. 2014, č. j. MPSV-UM/9875/14/4S-OLK, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci ze dne 27. 5. 2015, č. j. 65 A 15/2015 - 35,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Pavlu Kužílkovi, advokátovi, **s e p ř i z n á v á** odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 1.573 Kč, která bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předcházející řízení

[1] Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Olomouci (dále jen „úřad práce“) rozhodnutím ze dne 31. 3. 2014, č. j. 26766/2014/PRR, snížil žalobci doplatek na bydlení od 1. 3. 2014 z částky 3.900 Kč na částku 3.705 Kč měsíčně; toto rozhodnutí k odvolání žalobce zrušil žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 6. 2014, č. j. MPSV-UM/4669/14/4S-OLK, a věc vrátil úřadu práce k novému projednání. Úřad práce rozhodl znovu (podruhé) rozhodnutím ze dne 14. 8. 2014, č. j. 60040/2014/PRR, jímž shodně s prvním rozhodnutím snížil žalobci doplatek na bydlení od 1. 3. 2014 z částky 3.900 Kč na částku 3.705 Kč měsíčně;

toto rozhodnutí však bylo žalovaným opětovně zrušeno rozhodnutím ze dne 20. 10. 2014, č. j. MPSV-UM/9875/14/4S-OLK (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[2] Žalobou podanou dne 5. 11. 2014 u Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“), kterou následně žalobce poté, co mu byl pro řízení ustanoven zástupce z řad advokátů, doplnil podáním ze dne 9. 3. 2015, žalobce brojil proti nečinnosti úřadu práce a dále proti napadenému rozhodnutí žalovaného. S ohledem na skutečnost, že se jedná o dva rozdílné typy žalob, vyloučil krajský soud žalobu na ochranu proti nečinnosti k samostatnému projednání a rozhodnutí (vedena pod sp. zn. 65 A 27/2015, přičemž ve v této věci rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 9. 12. 2015, č. j. 10 Ads 170/2015 - 33). Nezákonnost napadeného rozhodnutí spatřoval žalobce ve skutečnosti, že žalovaný, jako odvolací správní orgán, měl předmětné správní řízení zastavit, neboť ke dni zahájení řízení o snížení doplatku na bydlení žalobci od 1. 3. 2014 z částky 3.900 Kč na částku 3.705 Kč již správní orgán prvního stupně vedl totožné a dosud nepravomocně ukončené správní řízení.

[3] Krajský soud podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 65 odst. 1, § 70 písm. a) a § 68 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), žalobu jako nepřipustnou odmítl, neboť směřuje proti rozhodnutí o zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a vrácení věci k dalšímu řízení podle § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), kterým se dle judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2007 - 111, ze dne 19. 1. 2011, č. j. 3 As 16/2010 - 69, ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 -2 - 19, a ze dne 31. 3. 2005, č. j. 5 As 35/2004 - 56; všechny dostupné na www.nssoud.cz) věc pouze vrací do stádia řízení u správního orgánu prvního stupně a nezakládají se jím, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti žalobce ani jiných osob. Ochrany subjektivních veřejných práv, která byla dle žalobce postupem žalovaného dotčena, se lze před správními soudy domáhat až v řízení o žalobě proti pravomocnému konečnému rozhodnutí vydanému v dané věci. Krajský soud proto doporučil žalobci, aby svou aktivitu směřoval do pokračujícího správního řízení. Nad rámec nutného rovněž konstatoval, že z obsahu napadeného rozhodnutí a jím zrušeného rozhodnutí úřadu práce vyplývá, že tato rozhodnutí byla vydána v rámci řízení, probíhajícího po zrušení původního rozhodnutí o snížení doplatku na bydlení žalovanému od 1. 3. 2014, a nejednalo se tedy o zahájení nového řízení o tomtéž předmětu, nýbrž o pokračování řízení původního. Krajský soud nenechal bez povšimnutí, že nová rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou označena jednacími čísly a spisovými značkami, jež se od původních značení liší. Z jejich obsahu je však zřejmé, že se jedná o rozhodnutí vydaná v tomtéž správním řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl v záhlaví označené usnesení krajského soudu, kterým byla jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného odmítnuta z výše nastíněných důvodů. Stěžovatel svou kasační stížnost opírá o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a navrhuje zdejšímu soudu, aby napadené usnesení zrušil.

[5] Stěžovatel shrnul skutkový stav a vyvozuje z něj, že žalovaný rozhodl nezákonně, neboť měl předmětné řízení zastavit, nikoliv rozhodnutí úřadu práce zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Ke dni zahájení řízení totiž úřad práce vedl totožné a dosud nepravomocně skončené správní řízení. Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že rozhodnutí žalovaného má jen procesní povahu a nedotýká se přímo jeho subjektivních práv. Domnívá se, že je dotčen na svém právu na spravedlivý proces a právu na důstojné bydlení,

pokračování

kteří je garantováno v čl. 25 Všeobecné deklarace lidských práv, již je Česká republika vázána. Upozorňuje na skutečnost, že odvolání proti rozhodnutí o příspěvku na bydlení nemá odkladný účinek. Každé rozhodnutí o snížení stěžovatelova doplatku na bydlení je tedy předběžně vykonatelné včetně rozhodnutí napadeného v této věci. Úřad práce proto vyplácí stěžovateli dávku ve snížené výši, přestože podal odvolání, žalobu i kasační stížnost. Je tedy nepochybné, že od 1. 3. 2014, kdy došlo poprvé ke snížení výše vyplácené dávky, je stěžovatel zkrácen na svých subjektivních právech, a argumentace krajského soudu proto představuje nesprávný a nezákonný právní názor.

[6] Žalovaný se k obsahu kasační stížnosti nikterak nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] 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 oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost žalobce **není** důvodná.

[9] V projednávané věci stěžovatel výslovně uplatnil důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Kasační stížnost však míří proti usnesení, kterým krajský soud žalobu v předložené věci odmítl jako nepřijatelnou, tedy žalobu neposuzoval meritorně. Z povahy věci tak přichází v úvahu pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí žaloby. Nejvyššímu správnímu soudu tak v kasačním řízení přísluší v tomto ohledu pouze hodnotit, zda krajský soud správně posoudil přípustnost podané žaloby. K tomuto závěru vede i dosavadní setrvalá judikatura zdejšího soudu, z níž lze ocitovat například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, sp. zn. 3 Azs 33/2004 (publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS): „*Je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu.*“

[10] Dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. soud usnesením odmítne návrh, jestliže je podle tohoto zákona nepřijatelný. Dle § 65 odst. 1 téhož zákona *[k]do 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 nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.* V návaznosti na to stanoví § 68 písm. e) s. ř. s., že žaloba je nepřijatelná, *domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno,* přičemž podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími.

[11] Krajský soud vycházel z ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, která říká, že rozhodnutí, kterým správní orgán II. stupně zruší rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu vrátí k novému projednání a rozhodnutí, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť takové rozhodnutí nic nemění na subjektivních veřejných právech účastníků správního řízení, jelikož se jím nezakládají s konečnou platností práva ani povinnosti (viz především rozsudek ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 -2 – 19, jakož i rozsudek ze dne 19. 1. 2011, č. j. 3 As 16/2010 – 69, který odkazuje rovněž na rozsudek ze dne 31. 3. 2005,

č. j. 5 As 35/2004 – 56, a další). Přesně o tento typ rozhodnutí se jedná i v nyní posuzovaném případě. Nejvyšší správní soud proto v podrobnostech odkazuje na odůvodnění označených rozhodnutí, v nichž se již dříve k této otázce blíže vyjádřil, a v nichž je rozebráno, z jakých důvodů nelze předmětné rozhodnutí považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu, které by bylo ve správním soudnictví přezkoumatelné.

[12] Namítá-li stěžovatel, že napadené rozhodnutí zasahuje do jeho subjektivních práv, neboť mu je vyplácen doplatek na bydlení ve snížené výši, pak je tato námitka z povahy věci zcela nepřiléhavá. Napadeným rozhodnutím žalovaný zrušil rozhodnutí, jímž byla dávka od 1. 3. 2014 snížena a věc byla vrácena úřadu práce k dalšímu řízení. Vyplácí-li proto úřad práce doplatek na bydlení ve snížené výši, nemůže se tak dít na základě napadeného rozhodnutí žalovaného. Námitky stěžovatele směřují do merita věci, kterým se krajský soud v souladu se zákonem nezabýval, neboť žalobu jako nepřijatelnou odmítl. Pokud tedy stěžovateli doporučil, aby svou aktivitu směřoval do probíhajícího řízení, kde mohou být jeho meritorní námitky zohledněny, nezbyvá Nejvyššímu správnímu soudu, než se s názorem krajského soudu zcela ztotožnit. Pro úplnost je třeba dodat, že stěžovatel se s obdobnou argumentací domáhal i ochrany před tvrzeným nezákonným zásahem úřadu práce, který dávku vyplácí ve snížené výši, přestože žalovaný jeho rozhodnutí opakovaně zrušil. Tato žaloba však byla odmítnuta Nejvyšším správním soudem rozsudkem ze dne 9. 2. 2016, č. j. 1 Ads 254/2015 – 25, v němž zdejší soud mimo jiné konstatoval, že „*ve věci snížení doplatku na bydlení dosud probíhá řízení, na jehož konci bude stěžovateli buď vyhověno, nebo se bude moci tomuto snížení dále bránit žalobou proti rozhodnutí (včetně zachování možnosti vymoci neprávem nevyplácenou částku, o kterou byl doplatek snížen)*“. Jelikož však nyní napadené rozhodnutí nepředstavuje konečné rozhodnutí ve věci, nezbylo Nejvyššímu správnímu soudu, než kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

[13] Krajský soud se nad rámec nutného vyjádřil i k námitce překážky litispendence, tedy překážky věci zahájené, kdy stěžovatel uváděl, že řízení mělo být žalovaným zastaveno, neboť již bylo vedeno jiné, pravomocně dosud neskončené, řízení v téže věci. Již jen ze samotného popisu skutkového stavu, jak je shora uveden, je na první pohled zřejmé, že stěžovatelova argumentace je naprosto nepřijatelná, neboť zcela popírá principy správního řízení. Zruší-li odvolací správní orgán rozhodnutí orgánu I. stupně a věc mu vrátí k dalšímu řízení, pak se věc zcela logicky vrací do řízení původního, aniž by bylo znovu zahajováno. Jedná-li se proto o totéž řízení, nemůže zde existovat překážka věci zahájené a je naopak nezbytné, aby správní orgán I. stupně znovu rozhodl, a to dle instrukcí odvolacího správního orgánu. Přesně na těchto předpokladech je správní řízení postaveno. Přijetím argumentace stěžovatele by tudíž byl zcela popřen smysl zákona, který dává odvolacímu správnímu orgánu možnost rozhodnutí zrušit a vrátit věc zpět do prvoinstančního řízení. I v této otázce je tedy názor krajského soudu v souladu se zákonem.

IV. Závěr a náklady řízení

[14] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[15] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

pokračování

[16] Ustanovenému advokátovi se dle § 35 odst. 8 s. ř. s. s přihlédnutím k § 7 bodu 3., § 9 odst. 2, § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, přiznává odměna za zastupování 1.000 Kč za jeden úkon právní služby (sepsání a podání kasační stížnosti) a paušální náhrada hotových výdajů 300 Kč. Současně zdejší soud přiznal ustanovenému advokátovi částku 273 Kč odpovídající příslušné sazbě daně z přidané hodnoty, kterou je povinen odvést. Celkem tedy byla výrokem IV. tohoto rozsudku advokátu přiznána částka 1.573 Kč, která bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 12. května 2016

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu