



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **M. R.**, zastoupen Mgr. Pavlem Kužílkem, advokátem se sídlem Blahoslavova 72/4, Přerov, proti žalovanému: **Úřad práce ČR**, se sídlem Dobrovského 1278/25, Praha 7, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě, pobočce v Olomouci ze dne 23. 9. 2015, č. j. 65 A 29/2015 – 51,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě, pobočky v Olomouci ze dne 23. 9. 2015, č. j. 65 A 29/2015 - 51, **se zrušuje**.
- II. Žaloba **se odmítá**.
- III. Ustanovenému zástupci žalobce, advokátu Pavlu Kužílkovi, **se přiznává** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti v částce **4.114 Kč**, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce pobírá dávku pomoci v hmotné nouzi – doplatek na bydlení (§ 33 a násl. zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi). Tato dávka mu byla vyplácena ve výši 3.900 Kč. Dne 31. 3. 2014 rozhodl žalovaný o jejím snížení na částku 3.705 Kč s účinností od 1. 3. 2014. Proti tomu se žalobce bránil, na základě jeho odvolání bylo rozhodnutí žalovaného Ministerstvem práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) zrušeno a vráceno žalovanému. Ten poté vydal nové rozhodnutí, kterým opět snížil doplatek na bydlení na 3.705 Kč od 1. 3. 2014. Toto rozhodnutí bylo MPSV opět zrušeno. Po provedení dalšího dokazování, včetně výslechu svědkyně paní V. G., provozovatelky ubytovny, ve které žalobce bydlí, vydal žalovaný dne 1. 4. 2015 nové rozhodnutí, jímž rozhodl poskytovat dávku doplatek na bydlení ve výši 3.705 Kč

od 1. 3. 2014. MPSV toto rozhodnutí dne 5. 6. 2015 opět z procesních důvodů zrušilo a věc vrátilo žalovanému zpět. Žalovaný následně vydal dne 25. 8. 2015 rozhodnutí, jímž opět rozhodl o snížení dávky na 3.705 Kč, stěžovatel se opět odvolal, rozhodnutí o jeho (v pořadí již čtvrtém) odvolání nebylo dosud vydáno.

[2] Dne 30. 9. 2014 rozhodl žalovaný o snížení doplatku na bydlení na částku 3.431 Kč od 1. 9. 2014, navazující řízení má podobný průběh jako řízení o snížení doplatku z března 2014, doposud nebylo ukončeno pravomocným rozhodnutím. Stejně je tomu i u snížení doplatku na bydlení na částku 3.016 Kč s účinností od 1. 2. 2015. I v této věci probíhá nyní řízení o odvolání žalobce.

[3] V průběhu těchto správních řízení vyplácí žalovaný žalobci doplatek na bydlení ve snížené výši (oproti původním 3.900 Kč) dle výroku nepravomocných rozhodnutí o snížení. Dle žalobce představuje takový postup nezákonný zásah do jeho práv, proto se mu bránil prostřednictvím žaloby u krajského soudu, jenž ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

[4] Soud nejprve konstatoval, že ve věci dosud nebylo vydáno pravomocné rozhodnutí, proto nezbylo žalobci jinak, než proti snížené výplatě dávky brojit prostřednictvím žaloby proti nezákonnému zásahu. Dále se soud zabýval judikaturou vymezenými podmínkami, které musí být naplněny, aby bylo možné uzavřít, že ve věci došlo k nezákonnému zásahu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS). Konstatoval, že postup žalovaného se přímo dotýká žalobcových práv, vyplacení dávky není rozhodnutí, ale faktický úkon správního orgánu a „zásah“ spočívající ve sníženém vyplacení doplatku trvá. Žalobce však tímto postupem není krácen na svých právech a postup žalovaného není nezákonný. Odvolací řízení nebylo ukončeno a práva žalobce ještě nebyla postavena najisto.

[5] Žalobcem tvrzený zásah nebyl dle soudu v rozporu s žádným ustanovením zákona. Žádné zákonné ustanovení nestanoví správnímu úřadu povinnost, jak má postupovat v daném případě v době do vyřízení opravných prostředků. Úřad práce proto žádné zákonné či podzákonné ustanovení neporušil. Ostatně ani žalobce neoznačil žádné ustanovení či právní pravidlo, které by bylo porušeno. Dokud nebylo právo žalobce na výši doplatku na bydlení postaveno najisto, nemohl se jím tvrzený zásah negativně projevit v jeho právní sféře (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS).

II. Kasační stížnost

[6] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tedy pro jeho nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem.

[7] Byť nebylo ve věci stěžovatelova doplatku na bydlení dosud pravomocně rozhodnuto, jeho subjektivní práva již porušena byla, a to poměrně zásadně. Stěžovatel je nemajetný, žije na ubytovně a je závislý na dávkách hmotné nouze a státní sociální podpory. Každý zásah do jeho finanční sféry má zásadní dopad na jeho životní potřeby a je zásahem do jeho subjektivních práv. Přitom jeho jedinou možností, jak se takovému zásahu bránit, je obrátit se na soud. Sám již nemá další prostředky obrany a dokonce i MPSV vydalo příkaz, aby žalovaný ve věci jednal, a to již více než před čtyřmi měsíci. Žalovaný na toto nijak nereagoval, stěžovatel je tak přesvědčen, že jeho zásah je již z těchto důvodů nezákonný. Tento nezákonný zásah nadále trvá a stěžovatel již zcela vyčerpal veškeré prostředky ochrany proti němu.

[8] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že vyplácením dávky ve výši, která odpovídá nepravomocnému rozhodnutí o snížení dávky žádný zákonný či podzákonný předpis neporušil. Stěžovatelem zmiňovaný příkaz MPSV směřoval k tomu, aby žalovaný učinil kroky k vydání rozhodnutí ve věci snížení doplatku na bydlení ode dne 1. 2. 2015, což se následně také stalo.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] 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.

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Její podstatou je námitka, že vyplácení doplatku na bydlení v souladu s nepravomocným rozhodnutím ve snížené výši představuje nezákonný zásah do stěžovatelových práv.

[12] Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 s. ř. s.) je konstruována jako subsidiární prostředek ochrany. Lze ji využít tehdy, kdy není možná obrana prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí: „zákon nedává na výběr, jakými právními prostředky proti zásahu brojít; žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s. je takovým právním prostředkem pouze tehdy, pokud právní řád jiné právní prostředky neposkytuje. Zákon tak jednoznačně upřednostňuje jiné formy ochrany před protiprávním konáním správních orgánů a tato soudní ochrana se uplatní jen tam, kde jiná ochrana není“ (srov. rozsudek ze dne 19. 1. 2005, č. j. 1 Afs 16/2004 - 90, publ. pod č. 1541/2008 Sb. NSS). Institut žaloby proti nezákonnému zásahu „nemůže být vykládán jako jakási náhražka žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a není proto ani v procesní dispozici účastníka řízení volit, kterou z těchto žalob bude pro sebe považovat za výhodnější a které řízení tedy bude iniciovat. Určujícím kritériem pro podání této žaloby totiž není jakási procesní taktika žalobce, nýbrž povaha napadeného úkonu. Přitom platí, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu má před žalobou proti nezákonnému zásahu přednost v tom smyslu, že lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, je tak účastník řízení povinen učinit a teprve po vyčerpání těchto prostředků si zároveň otevírá procesní prostor pro případné podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Přímou žalobou nezákonný zásah je proto možno jen tehdy, pakliže ochrana jinými právními prostředky není možná. Vztah obou zmíněných žalobních typů tak lze označit za primát žaloby proti rozhodnutí, kdy sekundární možnost podání úspěšné žaloby proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu, a to ani po „zprocesnění“ zásahu jinými právními prostředky ve smyslu ustanovení § 85 s. ř. s.“ (srov. rozsudek ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 - 42, publikovaný pod č. 720/2005 Sb. NSS).

[13] V nyní projednávané věci byl stěžovateli postupem dle § 44 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi snížen doplatek na bydlení. Odvolání, kterým se stěžovatel tomuto snížení brání, nemá odkladný účinek (srov. § 77 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi). To znamená, že dávka je i v případě podaného odvolání vyplácena ve snížené míře podle nepravomocného rozhodnutí o jejím snížení.

[14] Případ stěžovatele je specifický tím, že na základě jeho odvolání jsou rozhodnutí žalovaného opakovaně rušena kvůli procesním nedostatkům, přičemž rozhodnutí o odvolání vždy obsahují výrok: „účinky tohoto rozhodnutí nastávají v souladu s § 99 odst. 1 správního řádu v návaznosti na § 91 odst. 2 správního řádu ode dne předběžné vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu“. Stěžovatel částečně i ze znění tohoto výroku dovozuje, že by mu měla být dávka vyplácena v původní výši. Proto je třeba zdůraznit, že žalovaný i poté, co je jeho rozhodnutí zrušeno a vráceno zpět k dalšímu projednání, stále posuzuje nárok

na dávku a její výši k témuž dni jako v původním rozhodnutí. K tomuto dni se vztahuje výrok jeho nového rozhodnutí v téže věci a od tohoto dne je dávka ve snížené výši stále vyplácena (další odvolání opět nemá odkladný účinek).

[15] Nicméně pro posouzení přípustnosti žaloby proti nezákonnému zásahu je nutné navázat na výše citovanou judikaturu a zdůraznit, že všechna rozhodnutí o snížení doplatku na bydlení jsou aktuálně předmětem řízení o odvolání. Pokud budou odvolání zamítnuta a rozhodnutí žalovaného potvrzena, může se stěžovatel takovému výsledku bránit žalobou (žalobami) proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s.

[16] Vyjde-li v průběhu řízení najevo, že byl doplatek na bydlení skutečně vyplácen neprávem v nižší částce, než v jaké stěžovatel náležel, lze tento stav dodatečně napravit postupem dle § 45 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Dle tohoto ustanovení se taková dávka zvýší ode dne, od něhož vyšší částka náležela, nejvýše však tři roky zpětně ode dne, kdy orgán rozhodnutí o dávkách tuto skutečnost zjistil, nebo ode dne, kdy o zvýšení dávky příjemce požádal.

[17] Naopak pokud by žalovaný vyplácel po dobu přezkumu svého rozhodnutí částku v původní (vyšší) částce a následně by bylo pravomocně rozhodnuto o tom, že snížení dávky bylo zákonné, bylo by možné postupovat § 51 zákona o pomoci v hmotné nouzi – stěžovatel by byl povinen přeplatek vrátit (odst. 1), přičemž ustanovení o nepostižitelnosti dávky exekucí v tomto případě neplatí (odst. 3), povinnost vrátit dávku poskytnutou v nesprávné výši zaniká uplynutím tří let ode dne, kdy byla dávka vyplacena (odst. 7).

[18] Lze tedy uzavřít, 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). Z toho důvodu není možné shledat stěžovatelovu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem důvodnou, neboť tento žalobní typ je, jak bylo vysvětleno výše, subsidiárním prostředkem ochrany, který nelze použít v situacích, kdy ve věci bude vydáno správní rozhodnutí, proti němuž bude možná obrana prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí.

[19] Ve věci může samozřejmě dojít i k jiným procesním situacím, jako je například nečinnost správních orgánů, jimž by se stěžovatel mohl bránit prostředky k tomu určenými (srov. § 79 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud nemohl přehlédnout skutečnost, že rozhodnutí o snížení dávky jsou na základě stěžovatelových odvolání opakovaně rušena a vracena žalovanému k dalšímu řízení. V této souvislosti považuje za vhodné upozornit na rozsudek ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 113/2014 - 35. Zde soud konstatoval, že postup odvolacího správního orgánu, který na základě stěžovatelových odvolání opakovaně z formálních důvodů ruší rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, čímž stěžovateli fakticky brání v přístupu k soudu prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí, má obstrukční charakter. Za efektivní a přípustnou obranu stěžovatele proti takovému postupu označil soud žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, byť toto rozhodnutí fakticky nebylo vydáno. Za situace, kdy fakticky neexistuje pravomocné zamítnutí odvolání, avšak postup správních orgánů je natolik obstrukční, že vydání takového konečného rozhodnutí brání, se odvolatel může bránit prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí. Ani tehdy však nemůže usilovat o ochranu cestou zásahové žaloby.

[20] O tom, že by taková situace již nastala v přezkoumávané věci však správní spis nesvědčí.

[21] Ve vztahu k nyní posuzované zásahové žalobě je tedy podstatná skutečnost, že proti snížení dávky existuje procesní obrana formou žaloby proti rozhodnutí. Stěžovatelova žaloba, která má subsidiární charakter (jak bylo rozvedeno výše), je tak nepřípustná.

[22] Krajský soud tak pochybil, jestliže nejprve uvedl, že jde o přípustnou zásahovou žalobu, která je však nedůvodná, neboť nejsou splněny dvě ze šesti podmínek, aby bylo možné jednání žalovaného označit za nezákonný zásah. Sám přitom v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že „*odvolací řízení nebylo ukončeno a práva žalobce ještě nebyla postavena najisto... Teprve po vydání rozhodnutí bude moci seznat žalobce, jaká jsou jeho práva a jaká má být výše vyplácené dávky pro jednotlivá období. Pokud žalobce nebude soubhlasit s výší vyplácené dávky, bude mít možnost proti rozhodnutí o ní, podat odvolání. Pokud žalobce nebude soubhlasit ani s rozhodnutím o odvolání, bude moci proti němu podat žalobu*“.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[23] Soud proto neměl žalobu zamítnout, ale odmítnout jako nepřipustnou [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 s. ř. s.]. Jelikož byly dány důvody odmítnout žalobu již v řízení před krajským soudem, Nejvyšší správní soud postupem podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. (věta za středníkem) ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. prvním výrokem zrušil napadený rozsudek krajského soudu a druhým výrokem žalobu odmítl.

[24] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

[25] Ustanovenému advokátovi se dle § 35 odst. 8 s. ř. s. s přihlédnutím k § 7 bodu 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 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 3.100 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 714 Kč odpovídající příslušné sazbě daně z přidané hodnoty, kterou je povinen odvést. Celkem tedy byla výrokem II. tohoto rozsudku advokátu přiznána částka 4.114 Kč, která bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 9. března 2016

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu