



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kůhna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **M. R.**, zastoupeného Mgr. Pavlem Kužílkem, advokátem se sídlem Smetanova 1784/5, Přerov, proti žalovanému: **statutární město Přerov**, se sídlem Bratrská 709/34, Přerov, o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 6. 8. 2020, čj. 65 A 45/2020-76,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Pavlu Kužílkovi, advokátovi, **s e p ř i z n á v á** odměna a náhrada hotových výdajů ve výši **4 114 Kč**, která bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se žalobou podanou ke krajskému soudu domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřoval v tom, že Rada města Přerova schválila dne 23. 5. 2019 zdražení všech sociálních služeb v městě Přerově, které žalobce užíval, a v tom, že žalovaný přidělil žalobci zdravotně závadný byt.

[2] Konkrétně žalobce uvedl, že zdražení sociálních služeb mu znemožnilo přístup k těmto službám. Žalobce je příjemcem dávky pomoci v hmotné nouzi (příspěvku na živobytí) a některé ze sociálních služeb si nyní nemůže dovolit. Rada města rozhodla o zdražení

bez znaleckých a nákladových posudků a dalších podkladů podstatných pro stanovení cen za jednotlivé sociální služby. V tom žalobce spatřoval nezákonný zásah.

[3] K druhému z namítaných zásahů žalobce uvedl, že dne 30. 6. 2019 byla ukončena činnost ubytovny, kde pobýval; žalovaný mu proto přidělil byt. Podle žalobce se však jednalo o byt zdravotně závadný, protože v něm nebyl přístup k teplé vodě. Navíc se byt nacházel ve vyloučené části města, na niž se vztahuje omezení, že nově přistěhovalí obyvatelé nemají nárok na sociální dávky. Žalobce proto přidělený byt odmítl a požádal o jiný. Jeho žádost byla odmítnuta. Žalobce spatřoval nezákonný zásah ve skutečnosti, že mu bylo odňato ubytování v ubytovně a nebyla mu za něj zajištěna odpovídající náhrada.

[4] Krajský soud k prvnímu tvrzenému zásahu sdělil, že usnesení, jímž rada města rozhodla o zdražení sociálních služeb, není individuálním správním aktem směřujícím vůči konkrétnímu adresátovi (žalobci), a tedy nezasáhlo přímo žalobce a jeho práva. Zdražení služeb a z toho plynoucí zamezení přístupu žalobce k některým službám proto není zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Ve vztahu k druhému tvrzenému zásahu krajský soud konstatoval, že žalobce ani přes výzvu neodstranil vady žaloby. Zejména neupřesnil, kdy a u kterého správního orgánu žádal o byt a jakým aktem nebylo žádosti vyhověno. Z uvedených důvodů krajský soud žalobu odmítl.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností. Stěžovatel nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že tvrzený zásah nebyl zaměřen přímo proti jeho osobě. Krajský soud, stejně jako žalovaný, opomněl zohlednit, že se stěžovatel ve věci zdražení sociálních služeb obrátil nejdříve na Ministerstvo vnitra, a to prostřednictvím podatelny Magistrátu města Přerova. Magistrát však nepředal jeho podnět ministerstvu, proto stěžovatel podal žalobu. Stěžovatel setrval na stanovisku, že paušálním zdražením sociálních služeb žalovaný přímo zasáhl do jeho práv.

[6] Stěžovatel se neztotožnil ani se závěrem krajského soudu, že na výzvu neodstranil vady žaloby. Jelikož stěžovatel nedisponoval potřebnými důkazy, navrhl, aby je krajský soud vyžádal od žalovaného. Nelze mu přičítat k tíži, že důkazy neměl a nebyl schopen ani oprávněn je od žalovaného sám vyžádat. Pokud krajský soud odmítl žalobu, aniž vyžádal dokumenty navrhované stěžovatelem, porušil právo stěžovatele na spravedlivý proces.

[7] Stěžovatel navrhl, aby NSS zrušil usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Podle žalovaného není zřejmá logická vazba mezi stěžovatelovým podnětem neznámého obsahu určeným ministerstvu, který údajně podal neurčitěho data na podatelnu žalovaného, a prvním tvrzeným zásahem. Žalovaný uvedl, že stěžovatel není a nebyl příjemcem žádné sociální služby, kterou žalovaný zajišťuje, ani o ni nikdy nežádal, přestože v žalobě tvrdil opak. Rada města rozhodla o zvýšení úhrad za poskytování těchto služeb na základě kalkulací cen jednotlivých služeb, s ohledem na zvýšení provozních nákladů a nedostatečnou finanční podporu z dotací.

[9] Žalovaný dále uvedl, že k výzvě, která mu byla doručena dne 29. 6. 2020, zaslal krajskému soudu veškeré dokumenty týkající se předmětu žaloby, které měl k dispozici. Podstatné ovšem je, že stěžovatel nikdy u žalovaného nepodal žádost o přidělení obecního bytu. Poté, co byla zrušena ubytovna pro bezdomovce, byla stěžovateli pouze nabídnuta sociální práce.

[10] Žalovaný navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Stěžovatel napadl usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodu, který podřadil pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

První tvrzený zásah:

[13] Krajský soud shledal, že zdražení sociálních služeb nebylo nezákonným zásahem vůči stěžovateli ve smyslu § 82 s. ř. s.

[14] Rada města rozhodla o zvýšení úhrad za sociální služby usnesením ze dne 23. 5. 2019, které vydala podle § 101 ve spojení s § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v rámci své samostatné působnosti. Zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které nejsou rozhodnutími, pokud splňují znaky vymezené v § 82 s. ř. s.

[15] NSS nejprve pro úplnost podotýká, že otázka, zda usnesení vydané orgánem žalovaného není rozhodnutím, není v projednávané věci sporná. Sám stěžovatel již v žalobě na str. 2 a 3 správně dovozuje, že toto usnesení není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (k této otázce obdobně srov. např. rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2020, čj. 1 As 122/2020-25, rozsudek NS ze dne 31. 1. 2019, sp. zn. 25 Cdo 5765/2017, anebo rozsudek NS ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007).

[16] Podle § 82 s. ř. s. *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[17] Aby nějaký úkon mohl být pojmově nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., musí se jednat o individuální úkon veřejné moci, který je přímo namířen proti jednotlivci a přímo zasahuje do jeho veřejných subjektivních práv (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS).

[18] Krajský soud podle názoru NSS správně dovodil, že „*usnesení [rady města Přerov] však není individuálním správním aktem vydaným ve věci individualizovaných účastníků, směřujícím vůči konkrétnímu adresátovi (zde žalobci), je aktem, jehož okruh účastníků, jichž se bude případně týkat (občané, kteří využijí těchto služeb), není při jeho vydání individualizován. Tento akt tak nezasahuje přímo žalobce a jeho právní sféru ve smyslu § 82 s. ř. s.*“, a proto „*namítané jednání není zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., jelikož nenaplnuje definiční znaky zásahu dle uvedeného ustanovení*“ (body 14 a 16 napadeného usnesení). S tímto závěrem se NSS plně ztotožňuje a konstatuje, že usnesení rady města, v němž stěžovatel spatřuje nezákonný zásah do svých práv, již pojmově nemůže být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

[19] Ohledně námitky stěžovatele, že se krajský soud nezabýval jeho podnětem určeným ministerstvu, NSS uvádí, že shodně jako žalovaný neshledává žádný vliv takového podání (jehož existenci stěžovatel ani neprokázal) na závěr, že dotčené usnesení rady města nemůže být nezákonným zásahem.

[20] Lze tedy uzavřít, že jednání žalovaného - usnesení rady města nemohlo být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Krajský soud proto postupoval správně, pokud s přihlédnutím k relevantní judikatuře NSS žalobu v rozsahu prvního tvrzeného zásahu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (viz krajským soudem citovaná judikatura NSS navazující na rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, věc *EUROVIA CS*, který byl následně zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, č. 94/2018 Sb. ÚS, avšak z jiných důvodů, než které jsou relevantní v nyní posuzované věci).

Druhý tvrzený zásah:

[21] Krajský soud dále podle § 37 odst. 5 s. ř. s. odmítl žalobu v části týkající se druhého tvrzeného zásahu (odnětí ubytování a neposkytnutí přijatelné náhrady), protože stěžovatel neodstranil vady žaloby. Stěžovatel se v kasační stížnosti bránil tím, že požadované důkazy neměl, a proto požádal krajský soud, necht' je od žalovaného vyžádat.

[22] Ke kasačním námitkám NSS nejprve zdůrazňuje, že rovněž řízení před správními soudy je ovládáno dispoziční zásadou, která vkládá právo disponovat s předmětem řízení do rukou žalobce (stěžovatele). Rubem tohoto práva je ovšem povinnost žalobce (stěžovatele), aby předmět řízení před správními soudy v žalobě sám a řádně vymezil. K tomu, aby žaloba byla vůbec projednatelná, musí v první řadě splňovat náležitosti ve smyslu § 37 odst. 3 s. ř. s.; ze žaloby musí být zřejmé, čeho se týká, kdo ji činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsána a datována. V projednávané věci stěžovatel spatřoval nezákonný zásah žalovaného v údajném přidělení (blíže nespecifikovaného) zdravotně závadného bytu. Stěžovatel však v žalobě toto údajné jednání žalovaného blíže nespecifikoval (nebylo tedy ve smyslu § 37 odst. 3 s. ř. s. zřejmé, čeho se vlastně žaloba týká), a krajský soud jej proto v souladu s § 37 odst. 5 s. ř. s. správně usnesením ze dne 1. 6. 2020, čj. 65 A 45/2020-27, vyzval, aby doplnil žalobu zejména o tvrzení, „*jakým aktem a kdy žalovaný rozhodl o zajištění a přidělení nových bytů*“, „*jakým aktem, kdy a kterým orgánem státní správy byl žalobci přidělen zdravotně závadný byt a v čem závadnost spočívala*“ a „*kdy a u kterého orgánu státní správy žádal žalobce o jiný byt a jakým aktem byl jeho požadavek zamítnut*“. Současně měl stěžovatel svá tvrzení doložit (prokázat).

[23] Stěžovatel však k výzvě krajského soudu v podání ze dne 24. 6. 2020 pouze uvedl, že na 40. zasedání zastupitelstva žalovaného byl usnesením schválen záměr o úplatném převodu pozemků, na kterých se nacházela dotčená ubytovna. Dále uvedl, že ze zápisu z tohoto zasedání plyne, že bylo záměrem žalovaného zajistit obyvatelům ubytovny náhradní bydlení. Dodal, že přidělováním obecních bytů v Přerově se zabývá vnitřní předpis č. 3/2016. Stěžovatel k podání připojil tři zmíněné dokumenty a navrhl, aby krajský soud vyžádal od žalovaného potřebné spisy o přidělení bytu stěžovateli.

[24] Stěžovatel tedy žalobu přes výzvu krajského soudu, v níž byl současně řádně poučen o následcích jejího nesplnění, řádně nedoplnil a nadále ze žaloby v této části není zřejmé, o jaké údajné přidělení zdravotně závadného bytu se vlastně jedná (jakého konkrétního bytu, kým a kdy přiděleného, jakým aktem a na základě jaké žádosti atd.).

[25] Není přitom důvodná námitka stěžovatele, že nedisponoval potřebnými důkazy k doplnění žaloby. Stěžovatel měl totiž v první řadě žalobu doplnit v souladu s výzvou krajského soudu o žalobní tvrzení (povinnost tvrzení) a řádně vymezit žalobní návrh (petit). Teprve poté by nastoupila jeho důkazní povinnost. Stěžovatel však přes výzvu krajského soudu žalobu nedoplnil, a není tedy ani zřejmé, co je vlastně konkrétně předmětem řízení. To vše nadto za situace, v níž žalovaný tvrdí, že stěžovatel o přidělení bytu ani nepožádal. V této souvislosti NSS zdůrazňuje, že řádné (konkrétní) vymezení předmětu řízení je výlučně věcí žalobce (stěžovatele) a tuto povinnost nelze přenášet na soud či žalovaného.

[26] Pouze pro úplnost NSS dodává, že z obsahu spisu a z vyjádření žalovaného je zjevné, že žalovaný zaslal krajskému soudu veškerou dokumentaci, kterou měl k (neúplně) žalobě k dispozici. Neobstojí tedy ani námitka stěžovatele, že krajský soud i přes návrh neobstaral další podklady na podporu stěžovatelových žalobních bodů.

[27] V této situaci nelze než souhlasit s krajským soudem, že stěžovatel přes výzvu neodstranil vady žaloby a jeho tvrzení tak zůstala pouze v obecné rovině, a proto bylo namístež žalobu v rozsahu druhého tvrzeného zásahu odmítnout v souladu s § 37 odst. 5 s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Z výše uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[29] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný navrhl, aby mu NSS přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 300 Kč za jeden úkon - vyjádření ke kasační stížnosti. NSS konstatuje, že tento úkon nepovažuje za úkon učiněný nad rámec běžné činnosti žalovaného, a proto jeho návrhu nevyhověl.

[30] NSS přiznal ustanovenému zástupci odměnu za zastupování (§ 35 odst. 10 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Za jeden úkon právní služby (podání kasační stížnosti) mu náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 11 odst. 1 písm. d), § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif] a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem tedy 3 400 Kč. Zástupce je plátcem daně z přidané hodnoty, proto se uvedená částka zvyšuje o 714 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty ve výši 21 %. Celkem tedy ustanovenému zástupci náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 4 114 Kč, která mu bude vyplacena z účtu NSS do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 12. listopadu 2020

Ondřej Mrákota
předseda senátu