



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Aleše Sabola v právní věci žalobkyně: **Mgr. K. B.**, zastoupená Mgr. Janem Švarcem, advokátem se sídlem Vodičkova 695/24, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad práce České republiky - krajská pobočka pro hlavní město Prahu**, se sídlem Domažlická 1139/11, Praha 3, ve věci ochrany proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2019, čj. 3 A 237/2018-43,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2019, čj. 3 A 237/2018-43, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně dne 26. 9. 2014 podala žádost o přiznání příspěvku na bydlení, kterou žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 19. 3. 2015, čj. 542112/15/AB. Proti tomu podala žalobkyně odvolání k Ministerstvu práce a sociálních věcí (dále jen „ministerstvo“). Žalovaný následně v rámci autoremedury své rozhodnutí změnil rozhodnutím ze dne 11. 4. 2018, čj. 575620/18/AB, a žalobkyni přiznal příspěvek na bydlení, avšak jen za část požadovaného období, konkrétně za období od 9. 9. 2014 do 30. 9. 2014. Žalobkyně i proti tomuto rozhodnutí podala odvolání, kterému ministerstvo vyhovělo rozhodnutím ze dne 2. 8. 2018, čj. MPSV-2018/154450-911, autoremedurní rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 4. 2018 zrušilo a věc mu vrátilo k novému projednání. Ministerstvo zrušovací rozhodnutí odůvodnilo tím, že v rámci autoremedury mohl žalovaný své rozhodnutí změnit pouze tak, že by žádosti plně vyhověl, což neučinil. Současně ministerstvo zrušilo i původní zamítavé rozhodnutí z 19. 3. 2015.

[2] Protože žalovaný ve věci nerozhodl, podala žalobkyně 30. 9. 2018 žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného. Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 17. 10. 2018, čj. 575620/18/AB, v rámci autoremedury změnil své původní rozhodnutí a přiznal žalobkyni příspěvek na bydlení ode dne 9. 9. 2014 do 30. 6. 2015. Následně ministerstvo rozhodnutím

ze dne 18. 1. 2019, čj. MPSV-2019/10780-911, v rámci zkráceného přezkumného řízení rozhodnutí žalovaného zrušilo a řízení zastavilo. Ministerstvo dospělo k závěru, že žalovaný nemohl nyní v rámci autoremedury změnit své původní rozhodnutí, jelikož to bylo již zrušeno předchozím rozhodnutím ministerstva ze dne 2. 8. 2018. Žalovaný tak měl žádost žalobkyně znovu posoudit a nikoliv opakovanou remedurou změnit zrušené rozhodnutí. Proti rozhodnutí ministerstva podala žalobkyně rozklad, na jehož základě ministryně práce a sociálních věcí rozhodnutím ze dne 12. 5. 2019, čj. MPSV-2019/15924-513/4, vypustila z výroku rozhodnutí ministerstva část, podle níž se řízení zastavuje, a zavázala žalovaného, aby o žádosti znovu rozhodl.

[3] Žalobkyně mezitím podala dne 3. 12. 2018, tedy ještě před rozhodnutím o rozkladu, k Městskému soudu v Praze (dále „městský soud“) žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného. Nesouhlasila se závěrem ministerstva, že žalovaný ve věci již rozhodl. Namítala, že žalovaný sice vydal rozhodnutí ze dne 17. 10. 2018. Tímto rozhodnutím ale nebyla přiznána dávka, nýbrž bylo na základě autoremedury změněno původní rozhodnutí ze dne 19. 3. 2015, které však bylo zrušeno rozhodnutím ministerstva ze dne 2. 8. 2018. Rozhodnutím žalovaného ze dne 17. 10. 2018 tak bylo změněno neexistující rozhodnutí, a je proto nicotné. O její žádosti tudíž nebylo v době podání žaloby rozhodnuto.

[4] Městský soud žalobu rozsudkem označeným v záhlaví zamítl. Přisvědčil sice žalobkyni, že řízení vedené u žalovaného nebylo dosud pravomocně skončeno, avšak nedošlo k tomu, že by žalovaný nekonal, byl by nečinný a v důsledku jeho průtahů by nedošlo k vydání rozhodnutí ve věci. Žalovaný vydal dne 17. 10. 2018 rozhodnutí, čímž dostal své povinnosti ve věci rozhodnout. I když následně i toto rozhodnutí ministerstvo zrušilo, z hlediska posouzení žaloby se o nečinnost nejednalo, neboť žalovanému znovu běží lhůta pro vydání rozhodnutí. Jestliže žalobkyně uvádí důvody, pro které shledává rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 10. 2018 nezákonným, popřípadě nicotným, mohla se proti takovému rozhodnutí bránit žalobou proti rozhodnutí. Jelikož tak neučinila, je nutno vycházet z presumpce správnosti rozhodnutí, dle níž je správní akt zákonný a správný, a to až do okamžiku, kdy jej příslušný orgán jako nezákonný zruší.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž namítla, že městský soud pominul, že od právní moci rozhodnutí ministerstva ze dne 2. 8. 2018, kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného včetně autoremedurního rozhodnutí, ve věci nebylo nikdy rozhodnuto. Soudem citované rozhodnutí ministerstva ze dne 18. 1. 2019 není rozhodnutím ve věci, ale nicotným rozhodnutím, kterým bylo měněno již zrušené rozhodnutí. Soudem citované rozhodnutí ministryně ze dne 12. 5. 2019 rovněž není rozhodnutím ve věci, ale rozhodnutím měnícím výše citované rozhodnutí ministerstva. Lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci tudíž uplynula nejpozději 30 dnů od právní moci rozhodnutí ministerstva ze dne 2. 8. 2018. Napadený rozsudek je proto nezákonný z důvodu nesprávného posouzení právní otázky.

[6] Žalovaný ve vyjádření navrhl kasační stížnost zamítnout. Uvedl, že nebyl nečinný. V řízení několikrát vydal rozhodnutí ve věci a rozhodovalo i ministerstvo jako odvolací orgán na základě odvolání stěžovatelky. Závěrem doplnil, že na základě rozhodnutí ministryně ze dne 12. 5. 2019 žalovaný vydal dne 18. 6. 2019 rozhodnutí, kterým dané řízení pravomocně skončil. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 5. 7. 2019.

pokračování

[7] Na vyjádření žalovaného reagovala stěžovatelka replikou, v níž tvrdí, že vydáním meritorního rozhodnutí ze dne 18. 6. 2019 nezanikla důvodnost kasační stížnosti. Pro posouzení věci je rozhodný stav, který tu byl v době vydání napadeného rozsudku městského soudu. Žalovaný uvedeného rozhodnutí vydal teprve poté.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[9] Nejvyšší správní soud předesílá, že vydání pravomocného rozhodnutí, o němž se žalovaný zmiňuje, čtrnáct dní po vydání napadeného rozsudku nemůže na projednání kasační stížnosti nic změnit, jelikož pro posouzení věci je rozhodný stav, který zde byl v době rozhodnutí městského soudu a pouze ke skutečnostem existujícím k tomuto datu mohl nyní Nejvyšší správní soud při posouzení kasační stížnosti přihlížet (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, čj. 7 Ans 10/2012-46, č. 3013/2014 Sb. NSS). Rozhodnutí, na které odkazuje žalovaný, tudíž nemá vliv na projednávanou kasační stížnost.

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Stěžovatelka uplatnila kasační námitku podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., kterou polemizuje se závěrem městského soudu, podle něhož žalovaný nebyl nečinný. Podle stěžovatelky jsou totiž správními orgány vydaná rozhodnutí nicotná. K tomu Nejvyšší správní soud úvodem podotýká, že vyslovení nicotnosti rozhodnutí se lze domáhat žalobou proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s., nicméně soudy ve správním soudnictví jsou oprávněny k případné nicotnosti přihlídnout rovněž v rámci posouzení žaloby na ochranu proti nečinnosti dle § 79 a násl. s. ř. s., resp. následně v rámci řízení o kasační stížnosti, a otázku nicotnosti si posoudit jako prejudiciální otázku při posuzování důvodnosti žaloby (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2013, čj. 6 Ans 3/2013-31, nebo ze dne 8. 6. 2016, čj. 1 As 38/2016-41).

[12] Podle § 77 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), je nicotné „rozhodnutí, *ke jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal.*“. Nicotné je dále „rozhodnutí, *které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.*“.

[13] Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (s výjimkou případů, kdy zákon s nečinností správního orgánu spojuje právní fikci vydání rozhodnutí o určitém obsahu, popřípadě jiný právní důsledek). Dovolání se ochrany u soudu je tak omezeno na případy, kdy ve správním řízení správní orgán má povinnost vydat rozhodnutí nebo má povinnost vydat osvědčení. V tomto typu řízení, resp. žaloby, není založena pravomoc soudu proti jiné nečinnosti správního orgánu než takové,

která spočívá v absenci vydání rozhodnutí nebo vydání osvědčení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, čj. 5 As 34/2004-118).

[14] Rozhodnutí ve věci samé, jehož vydání lze žádat žalobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s., musí splňovat požadavky kladené na rozhodnutí správního orgánu v § 65 s. ř. s. Musí tedy být nejen rozhodnutím, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva a povinnosti, ale též být způsobilé zkrátit na právech právě toho žalobce, který se ochrany před nečinností správního orgánu domáhá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2013, čj. 6 Ans 11/2012-49).

[15] Právní úprava neobsahuje komplexní a podrobné definiční vymezení nicotnosti. K různým aspektům pojmu nicotnosti se proto v minulosti vyjadřovala četná rozhodnutí správních soudů. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již v rozsudku ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS, uvedl, že nicotnost představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí, je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí není „běžným“ nezákonným rozhodnutím, nýbrž rozhodnutím, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat a které nevyvolává veřejnoprávní účinky. V případě „obvyklých vad“ správních rozhodnutí se uplatní zásada presumpce správnosti a platnosti správních aktů. V rámci této zásady se na daná rozhodnutí hledí jako na existující a způsobilá vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů. Naopak v případě nicotných správních rozhodnutí se tato zásada neuplatní. Z povahy nejtěžších vad pak plynou i ty nejtěžší následky v podobě nicotnosti. Definičně lze za nicotný správní akt považovat akt, který vykazuje tak závažné vady, že vůbec není schopen vyvolat žádné právní účinky.

[16] Ve světle výše uvedeného je nutné v nyní projednávané věci odmítnout závěry městského soudu, který uzavřel, že v případě výše označených rozhodnutí je třeba uplatnit presumpci správnosti, jelikož proti nim stěžovatelka nebrojila žalobou, na jejímž základě by byla vyslovena nicotnost. Současná právní úprava, judikatura a doktrína považují nicotnost za důsledek nejzávažnějších vad správních aktů, který je odlišný od nezákonnosti, a to především z hlediska právních účinků dotyčného správního aktu. Nezákonné rozhodnutí existuje, je právně závazné, vynutitelné a svědčí mu presumpce správnosti, dokud není zrušeno. Lze se proti němu bránit opravnými či dozorčími prostředky, avšak pokud tyto prostředky nejsou uplatněny řádně a včas, zůstává toto rozhodnutí objektivně existujícím a již ho nelze odstranit. Nicotné rozhodnutí, naproti tomu, se bude vždy jevit jako rozhodnutí neexistující, zdánlivé a nezakládající žádné právní následky. Nicotnost nelze zhojit uplynutím času a může k ní být přihlédnuto kdykoliv z úřední povinnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, čj. 7 As 100/2010-65, č. 2837/2013 Sb. NSS).

[17] Judikatura dospěla k závěru, že vadami takové intenzity, které způsobují nicotnost daného rozhodnutí, jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislusnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva k něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (srov. např. výše již citované usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 7 As 100/2010, či rozsudek ze dne 20. 12. 2012, čj. 3 As 24/2012-22). Pro nyní posuzovanou věc je významná i judikatura, z níž plyne, že jestliže správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který vydal nicotné rozhodnutí, toto rozhodnutí zruší či změní v přezkumném řízení namísto toho, aby prohlásil jeho nicotnost, zatíží své rozhodnutí vadou, které jej činí rovněž nicotným. Je totiž z povahy věci vyloučené, aby správní orgán změnil

pokračování

či zrušil neexistující rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2010, čj. 1 As 36/2010-44).

[18] Stěžovatelka se u městského soudu domáhala vydání rozhodnutí žalobou na ochranu proti nečinnosti dle § 79 a násl. s. ř. s. Důvodnost takové žaloby závisí na tom, zda bylo či nebylo ke dni rozhodnutí soudu ve věci vydáno požadované správní rozhodnutí, resp. je dána nečinnost žalovaného správního orgánu (srov. § 81 odst. 1, 2 a 3 s. ř. s.). Městský soud dospěl k závěru, že žalovaný není nečinný, a to s odkazem na vydání shora již označeného rozhodnutí (byť později zrušeného). Stěžovatelka vydání daného rozhodnutí nezpochybňuje, tvrdí však, že jde o rozhodnutí nicotné, které nevyvolává žádné právní následky, tudíž se na něj má hledět, jako by vůbec nebylo vydáno, včetně důsledku pro závěr o důvodnosti nečinnostní žaloby.

[19] Odůvodnění napadeného rozsudku, kterým městský soud žalobu zamítl, stojí na tom, že žalovaný vydal rozhodnutí ze dne 17. 10. 2018, čj. 575620/18/AB, kterým stěžovatelce přiznal příspěvek na bydlení, tudíž není nečinný. Jak ovšem upozorňuje stěžovatelka, žalovaný toto rozhodnutí vydal v rámci autoremedury. Nejvyšší správní soud dává stěžovatelce za pravdu v tom, že tato okolnost je pro posouzení dané věci významná. Žalovaný uvedl jak ve výroku, tak následně v odůvodnění, že dané rozhodnutí vydává podle § 87 správního řádu na základě důvodného odvolání stěžovatelky směřujícího proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 3. 2015. Žalovaný tudíž autoremedurou měnil své rozhodnutí, které již však předtím bylo zrušeno rozhodnutím ministerstva ze dne 2. 8. 2018. Ačkoliv se jedná o procesně odlišnou situaci než ve výše citovaném rozsudku sp. zn. 1 As 36/2010, v němž bylo nicotné již původní rozhodnutí správního orgánu I. stupně, zatímco v nyní posuzované věci bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušeno na základě odvolání, v obou případech platí, že správní orgán následně změnil či rušil rozhodnutí, které již v době jeho rozhodování neexistovalo. Nebylo tudíž z povahy věci možné, aby jej správní orgán na základě odvolání opět změnil či rušil. Pokud tak učinil, je nutno na jím vydané změnové či zrušovací „rozhodnutí“ v souladu s výše uvedeným hledět jako na nicotný akt, přičemž takové „rozhodnutí“ nemohlo mít z povahy věci žádné právní účinky. Jestliže tedy správní orgán (žalovaný) postupem podle § 87 správního řádu změnil své rozhodnutí, které však již v té době neexistovalo, neboť je předtím zrušil nadřízený správní orgán (ministerstvo), je toto rozhodnutí vydané podle § 87 správního řádu třeba považovat za nicotné a z toho důvodu k němu nelze ani přihlížet v rámci posouzení důvodnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Nejvyšší správní soud se tudíž v projednávané věci ztotožňuje se stěžovatelkou, že rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 10. 2018 nemůže být považováno za rozhodnutí, které by mělo mít vliv na závěr o důvodnosti nečinnostní žaloby.

[20] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal nicotnost rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 10. 2018, je třeba v souladu s výše již citovanou judikaturou obdobně nahlížet i na následná rozhodnutí ministerstva (ze dne 18. 1. 2019) a ministryně (ze dne 12. 5. 2019). Lze tedy uzavřít, že Nejvyšší správní soud dává stěžovatelce za pravdu v tom, že odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu nemůže obstát, neboť v dané věci nebylo ke dni vydání tohoto rozsudku městského soudu vydáno ode dne 2. 8. 2018 žádné rozhodnutí, které by bylo v rámci hodnocení tvrzené nečinnosti žalovaného a s přihlédnutím k zákonné lhůtě pro vydání požadovaného rozhodnutí (srov. § 71 odst. 3 správního řádu) možno zohlednit.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Městský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Zbývá dodat, a to s ohledem na vydání rozhodnutí ze dne

18. 6. 2019, na které poukázal žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti, že městský soud o věci znovu rozhodne v souladu s § 81 odst. 1 s. ř. s., tedy na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v novém rozhodnutí městský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 17. února 2020

Milan Podhrázký
předseda senátu