



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a Mgr. et Ing. et Bc. Radovana Havelce v právní věci stěžovatele **Ministerstva vnitra**, se sídlem v Praze 4, nám. Hrdinů 3, za účasti **Ing. A. K., MBA**, zastoupeného JUDr. Václavem Peňázem, advokátem se sídlem v Brně, Smetanova 17, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2006, č. j. 11 Ca 210/2006 – 38,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**

II. Stěžovatel **j e p o v i n e n** zaplatit Ing. A. K., MBA, náhradu nákladů řízení v částce 4800 Kč do 3 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Václava Peňáze.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2006, č. j. 11 Ca 210/2006 – 38, bylo zrušeno rozhodnutí ministra vnitra ze dne 5. 6. 2006, č. j. VS-119/RK/3-2006, jímž byl zamítnut rozklad účastníka proti rozhodnutí stěžovatele ze dne 3. 3. 2006, č. j. VS-2312/53/2-2004, kterým nebylo vyhověno žádosti účastníka o udělení státního občanství České republiky. Současně byla stěžovateli uložena povinnost zaplatit účastníkovi náhradu nákladů řízení ve výši 10 093,50 Kč. Městský soud v odůvodnění rozsudku konstatoval, že z napadeného rozhodnutí vyplývá, že stěžovatel, a posléze ministr vnitra rozhodující o rozkladu účastníka, opřel svůj závěr, že se účastníkovi státní občanství neuděluje, o to, že nesplnil podmínku podle ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zákona č. 40/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, neboť po určitou dobu neplnil povinnosti vyplývající ze zvláštních právních předpisů upravujících veřejné zdravotní pojištění. K argumentaci účastníka v žalobě, že uvedené předpisy neporušil a k jeho tvrzení, z jakého důvodu k nedoplatku na pojištění, resp. navýšení penále, došlo, označil městský soud za zásadní to, že účastník předložil

při ústním jednání potvrzení Všeobecné zdravotní pojišťovny (dále jen „VZP“) ze dne 5. 12. 2006, v němž bylo uvedeno, že vůči účastníkovi nebyly evidovány žádné pohledávky. Toto potvrzení se vztahuje ke skutkovému stavu, který tu byl před vydáním napadeného rozhodnutí, a proto městský soud doplnil dokazování podle § 77 odst. 2 s. ř. s. tímto listinným důkazem. Za takové situace však nemohl městský soud při úvaze o tom, zda výrok a odůvodnění napadeného rozhodnutí koresponduje skutkovému stavu, který tu byl v době jeho vydání, nepřihlídnout k obsahu zmíněného potvrzení, které závěr správních rozhodnutí o tom, že účastník nesplnil jednu ze svých zákonných povinností spočívající v neplnění povinností vyplývajících ze zvláštních právních předpisů upravujících veřejné zdravotní pojištění, zpochybňuje.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle názoru stěžovatele je rozsudek městského soudu nesrozumitelný, když soud na jednu stranu konstatuje, že existenci a obsah potvrzení VZP nelze stěžovateli přičítat k tíži, neboť potvrzení VZP bylo vydáno až po vydání napadeného rozhodnutí, na druhou stranu byla právě existence a obsah tohoto potvrzení důvodem ke zrušení napadeného rozhodnutí. Za nesrozumitelné v této souvislosti označil stěžovatel i konstatování městského soudu, že ze správního rozhodnutí musí být jednoznačně zřejmé, z jakých důvodů účastníkovi občanství uděleno nebylo, když z napadeného správního rozhodnutí je důvod nevyhovění žádosti o udělení státního občanství zcela zřejmý. Z odůvodnění rozsudku navíc není zřejmé, jakou nezákonnost soud shledal, tj. porušení kterého konkrétního právního předpisu, resp. jeho určitého ustanovení je stěžovateli vytýkáno. V rozsudku tedy nejsou dostatečně popsány důvody, pro něž soud považuje napadené rozhodnutí za nezákonné. Stěžovatel dále namítal, že soud postupoval chybně, když provedl při ústním jednání důkaz potvrzením VZP. Ačkoli ustanovení § 77 odst. 2 věta první s. ř. s. dává soudu možnost doplnit důkazy provedené správním orgánem, není podle názoru stěžovatele možnost soudu doplňovat dokazování provedené správním orgánem bez omezení. Nové důkazy by měly být v soudním řízení připouštěny toliko za situace, kdy je účastník, který jejich provedení navrhuje, nemohl bez svého zavinění uplatnit již v řízení před správním orgánem. Stěžovatel se plně ztotožnil se závěrem soudu, že mu nemůže být přičítána k tíži existence, resp. obsah, potvrzení VZP, neboť toto potvrzení bylo vydáno až půl roku po právní moci napadeného rozhodnutí. V tomto směru je nutno podle něj zdůraznit, že účastník v dodatku k rozkladu ze dne 4. 5. 2006, jakož i v žalobě, tvrdil, že zpětná oprava zahájení jeho pojistného stavu byla provedena již dne 18. 10. 2004. Účastník však tuto skutečnost správním orgánům rozhodujícím o jeho žádosti o udělení státního občanství České republiky ničím nedoložil, ačkoli byl podle § 34 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“) jako účastník správního řízení povinen navrhnout na podporu svých tvrzení důkazy, které jsou mu známy. Účastníkovi nic nebránilo v tom, aby si potvrzení o jím tvrzených skutečnostech ohledně veřejného zdravotního pojištění od VZP opatřil již v průběhu správního řízení a nikoli až půl roku po jeho ukončení. Účastníkovi byla přitom jak v rámci správního řízení v I. stupni, tak v rámci řízení o rozkladu, dána v souladu s § 33 odst. 2 správního řádu možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladu a navrhnout případně jeho doplnění. Jestliže důkaz potvrzením VZP účastník, ač mu v tom objektivně nic nebránilo, nenavrl již v průběhu správního řízení, nemohl se jím správní orgán při svém rozhodování zabývat. V této souvislosti považoval stěžovatel za potřebné zdůraznit, že v daném případě šlo o správní řízení o žádosti, nikoli vedené z moci úřední, a mělo by tedy být především zájmem žadatele poskytovat správnímu orgánu takovou součinnost a podklady, aby jeho žádosti bylo možno vyhovět. Navrl-li účastník důkaz potvrzením VZP až u soudu, měl jej soud odmítnout. V opačném případě totiž soud jednak nahrazuje činnost správního orgánu, přičemž rozhodování o žádostech o udělení státního

občanství České republiky přísluší toliko Ministerstvu vnitra, resp. ministrovi vnitra, jednak porušuje kasační princip, který je podstatou přezkumu rozhodnutí ve správním soudnictví. Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Stěžovatel v kasační stížnosti s odvoláním na ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. namítal nepřezkoumatelnost rozsudku spočívající v nesrozumitelnosti a zároveň nedostatku důvodů rozsudku a vadě řízení.

Nejvyšší správní soud k této otázce předesílá, že pojem nepřezkoumatelnosti není v s. ř. s. ani v o. s. ř., který by bylo možno použít podpůrně, vymezen. Výklad tohoto pojmu je věcí právní nauky. Za nesrozumitelné lze obecně považovat takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. Nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny. Na základě této výchozí úvahy pak Nejvyšší správní soud posuzoval uplatněný důvod kasační stížnosti.

Námítka stěžovatele týkající se nesrozumitelnosti napadeného rozsudku je podle Nejvyššího správního soudu nedůvodná. Z výroku napadeného rozsudku je jednoznačně zřejmé, že jím bylo zrušeno rozhodnutí ministra vnitra ze dne 5. 6. 2006, č. j. VS-119/RK/3-2006 a věc byla vrácena stěžovateli k dalšímu řízení. Výrok tedy není vnitřně rozporný, je z něj zcela zřejmé, co je výrok a odůvodnění, které subjekty jsou účastníky řízení, tedy jeho adresáty. Je tedy nepochybné, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost.

V daném případě městský soud rovněž nepochybil, jestliže při hodnocení toho, zda výrok a odůvodnění napadeného správního rozhodnutí vychází ze skutkového stavu, který tu byl v době jeho vydání, zohlednil potvrzení VZP ze dne 5. 12. 2006. Podle ustanovení § 77 odst. 2, věty první s. ř. s. může soud v rámci dokazování zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak. Při rozhodování pak v souladu s větou druhou citovaného ustanovení vychází soud ze skutkového stavu věci vyplývajícího jak z obsahu správního spisu, tak i z jím provedených důkazů. Tato procesní úprava je faktickou transpozicí požadavku tzv. „plné jurisdikce“ jako atributu práva na spravedlivý proces dovozovaného judikaturou Evropského soudu pro lidská práva z obsahu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (ve Sbírce zákonů publikované pod č. 209/1992 Sb.). Tento požadavek lze stručně vyjádřit tak, že soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, jak jej zjistil správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu. Soud tedy zcela

samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či procesně právní deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich doplnění nebo tak učiní sám. Tato činnost soudu je nezbytným předpokladem pro bezvadný právní přezkum napadeného rozhodnutí, neboť jen správně a úplně zjištěný skutkový stav v řízení bez procesních vad může být podkladem pro právní posouzení věci. Není však cílem soudního přezkumu ve správním soudnictví nahrazovat činnost správního orgánu. Výhodiskem pro to, zda a do jaké míry případně dokazování provádět, bude posouzení důvodnosti podané žaloby z hlediska uplatněných žalobních námitek. Soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vnímat jako „odvolací řízení“ v plné apelaci, proto také důkazní aktivita soudu bude vždy činností doplňkovou, nikoliv dominantní. Proto v případě důkazů provedených soudem musí být zejména respektován požadavek § 75 odst. 1 s. ř. s. a prováděné dokazování tedy musí vždy směřovat výlučně k osvědčení skutkového stavu v době rozhodování správního orgánu. Ke skutkovým novotám se zásadně nepřihlíží. Pokud jde o důkazy provedené již v rámci správního řízení, zde je nutné respektovat převážně uplatňovaný kasační princip soudního řízení vedeného podle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. Soudní přezkum se v tomto řízení tedy omezuje pouze na *revisio in jure* (zákonnost postupu) a soudu (s výjimkou případů, kdy závěry správního orgánu nemají oporu v obsahu správního spisu, nebo se opírají o podklady zjištěné vadným procesním postupem, či výsledek, jehož se správní orgán dobral, není logicky možný) zásadně nepřísluší přehodnocovat skutková zjištění správního orgánu bez toho, že by dokazování sám doplnil. Soud tedy může vytknout správnímu orgánu vadný postup při provádění a hodnocení důkazů, nemůže však nahradit nedostatečná skutková zjištění vlastními závěry, tedy skutkové závěry správního orgánu měnit, pokud sám nedokazoval. V případech, kdy soud přistoupí k dokazování, tedy opakuje důkazy provedené již předtím správním orgánem nebo provede důkazy jím dosud neprovedené, stanoví s. ř. s. v ustanovení § 77 odst. 2 věta druhá pravidlo pro hodnocení důkazů jednotlivě i v souhrnu tak, aby došlo ke vzájemnému skloubení a provázání a soud nadále vycházel ze skutkového a právního stavu takto zjištěného, ovšem ve vztahu ke správnímu orgánu s důsledky předvídanými v ustanovení § 78 odst. 5 a 6 s. ř. s.

Na zásadní otázku, byl-li městský soud v rámci svého přezkumu oprávněn, v intencích výše popsaných omezení, provést důkaz potvrzením VZP ze dne 5. 12. 2006 lze tedy, podle názoru Nejvyššího správního soudu, odpovědět kladně. Pokud městský soud hodnotil skutková zjištění správních orgánů, k čemuž byl podle § 77 s. ř. s. oprávněn, a zjistil, že jejich závěr o tom, že účastník nesplnil jednu ze svých zákonných povinností spočívající v neplnění povinností vyplývajících ze zvláštních právních předpisů upravujících veřejné zdravotní pojištění, je tímto listinným důkazem zpochybněn, nelze takový postup nepochybně považovat za nepřipustné přehodnocování skutkových závěrů správního orgánu. Porušena nebyla ani zásada zakotvená v § 75 odst. 1 s. ř. s., neboť soudem provedené dokazování směřovalo výlučně ke zjištění skutkového stavu věci v době vydání správního rozhodnutí. Podle názoru Nejvyššího správního soudu takový postup byl naopak materiálním naplněním principu plné jurisdikce, na kterém je správní soudnictví vystavěno.

Nejvyšší správní soud proto z důvodů výše uvedených kasační stížnost podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil,

proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Účastník měl ve věci plný úspěch a má tedy vůči stěžovateli právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že účastník byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem, uložil Nejvyšší správní soud stěžovateli povinnost nahradit mu náklady řízení, a to podle § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, které sestávají z odměny advokáta za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb a písemné podání soudu týkající se věci samé) v částce 4200 Kč (§ 11 odst. 1 písm. a) a d) citované vyhlášky) a náhrady hotových výdajů 2 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky), celkem tedy 4800 Kč.

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

V Brně dne 12. července 2007

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu