



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce J. Č., zastoupeného JUDr. Janem Hejdou, advokátem se sídlem Litvínov, nám. Míru 212, proti žalovanému **Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Praha 1, Karmelitská 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 10. 2007, č. j. 10 Ca 239/2005 - 105,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Ustanovenému zástupci žalobce JUDr. Janu Hejdovi **se u r č u j e** odměna za zastupování ve výši 2856 Kč, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 3. 8. 2005, č. j. 23 219/2005 - 24 (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitelky Dětského domova, Čelakovského 8, 412 01 Litoměřice (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 9. 6. 2005, č. j. 630/05 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým správní orgán prvního stupně žalobci stanovil výši měsíčního příspěvku, poskytovaného na úhradu péče nezletilému N. J. Č., v plném přímém zaopatření, a toto rozhodnutí bylo

potvrzeno. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Městského soudu v Praze žalobou, kterou se domáhal jeho zrušení. Městský soud žalobu rozsudkem ze dne 16. 10. 2007, č. j. 10 Ca 239/2005 - 105, zamítl.

Městský soud v odůvodnění svého rozsudku, po shrnutí skutkového stavu, všech 14 žalobních bodů a došlých vyjádření, citoval ustanovení § 26 odst. 2 písm. a), § 27 odst. 1 a § 28 odst. 1 a 2 zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění do 30. 11. 2005 (dále jen „zákon č. 109/2002 Sb.“), z nichž při rozhodování vycházel. K prvnímu a druhému žalobnímu bodu, v nichž žalobce tvrdil, že se žalovaný nevypořádal s odvolacími důvody, městský soud uvedl, že správní orgán prvního stupně dne 18. 5. 2005 zahájil podle § 18 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), správní řízení o výši příspěvku na úhradu péče poskytované dítěti v zařízení podle § 27 odst. 1 zákona č. 109/2002 Sb. Poučil přitom žalobce o jeho právu navrhnout důkazy a jejich doplnění, vyjádřit se k podkladu rozhodnutí a o právu nahlédnout do spisu a pořídit si z něj výpisy (včetně informace o místě a úředních hodinách). Poučení se žalobci dostalo také ve smyslu odkazu na §§ 26 až 30 zákona č. 109/2002 Sb., upravujících práva a povinnosti osob odpovědných za výchovu dítěte. V prvostupňovém rozhodnutí byla výše příspěvku stanovena podle věku dítěte (§ 27 odst. 2 zákona č. 109/2002 Sb.) a bylo uvedeno, že pokud osoby odpovědné za výchovu prokáží písemným potvrzením, že jejich příjem nebo příjem rodiny po zaplacení příspěvku bude nižší než životní minimum, uhradí příspěvek jen v takové výši, aby jim životní minimum zůstalo zachováno, přičemž příspěvek nižší jak 100,- Kč se nehradí. V podaném odvolání potom žalobce, podobně jako v žalobě, namítal nulitu a procesní a věcné vady prvostupňového rozhodnutí, nedostatečné poučení (zejména o právu na tlumočníka do ruštiny ve smyslu § 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod) a poukazoval na povinnost správního orgánu prvního stupně zjistit přesně a úplně stav věci a opatřit si potřebné podklady pro rozhodnutí o tom, zda žalobce splňuje předpoklady pro snížení úhrady. Zde městský soud upozornil, že před vydáním žalobou napadeného rozhodnutí byl žalobce vyzván, aby na přiloženém tiskopisu doložil potvrzení o výši příjmů za období od 1. 1. 2005 do 30. 6. 2005, popř. potvrzení úřadu práce, a byl opětovně poučen o právu seznámit se s podklady rozhodnutí. Na to však žalobce pouze reagoval sdělením obsahujícím opětovně věcné i procesní výhrady k rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a doplnil, že není dán žádný právní důvod pro to, aby sděloval výši příjmů své manželky, neboť ta se na výchově nezletilého syna nepodílí a náklady hradit odmítá. Městský soud na základě takto zjištěného skutkového stavu k prvnímu a druhému žalobnímu bodu uzavřel, že námitky jsou vzneseny toliko v obecné rovině a plně odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž se žalovaný s uvedenými skutečnostmi vypořádal.

V třetím až šestém žalobním bodu žalobce namítal, že není přípustné, aby teprve po vydání prvostupňového rozhodnutí byl zjišťován skutkový stav věci, a že správní orgán prvního stupně měl žalobce vyzvat k doložení příjmů, a nikoli čekat, že výši příjmů doloží sám. Dále se dovolával nedostatečného poučení, spočívající v pouhém odkazu na shora uvedená ustanovení zákona č. 109/2002 Sb. bez jejich citace. K tomu městský soud uvedl, že platná právní úprava vychází z povinnosti osob odpovědných za výchovu dětí hradit příspěvek na úhradu péče v zařízení, jehož výši lze vyměřit i jen podle kritéria věku dítěte (§ 27 odst. 2 zákona č. 109/2002 Sb.). Ustanovení § 28 odst. 1 zákona č. 109/2002 Sb.

nicméně umožňuje zohlednit sociální situaci osob odpovědných za výživu. Žalobce, i přes v žalobě vznášené výhrady, na oznámení o zahájení správního řízení nereagoval a nenamítal jeho nesrozumitelnost; správní orgán prvního stupně tedy nemohl předpokládat, že oznámení neporozuměl. Městský soud v této souvislosti upozornil na zásady součinnosti, rychlosti a hospodárnosti. Ačkoli do jisté míry uznal oprávněnost námitky chybějící citace ustanovení zákona č. 109/2002 Sb., nejednalo se dle jeho názoru o neodstranitelnou vadu řízení. Žalobce mohl totiž požadovaným potvrzením prokázat skutečnosti uvedené v § 28 zákona č. 109/2002 Sb. Pokud uvádí, že se mu v tomto směru dostalo řádného poučení až po skončení řízení, prvostupňové rozhodnutí nelze považovat za konečné. Nadto z repliky žalobce vyplývá, že o možnosti prokázat výši příjmů písemným potvrzením řádně poučen byl. Potvrzení však nepředložil, proti prvostupňovému rozhodnutí podal odvolání a dokonce po opětovné výzvě žalovaného prohlásil, že tak ani neučiní. Z uvedených důvodů městský soud uzavřel, že žalovaný nepochybil, pokud prvostupňové rozhodnutí i přes popsané výhrady žalobce potvrdil. Nebylo shledáno porušení žalobcových práv a nelze ani vydedukovat, že nepředložení potvrzení zavinily správní orgány.

K sedmému žalobnímu bodu, směřujícímu proti nesprávnému poučení o úředních hodinách, městský soud uvedl, že skutečnost, že úřední hodiny, v nichž bylo možné seznámit se s obsahem soustředěného spisového materiálu, byly v oznámení o zahájení správního řízení sděleny rozpětím, nepředstavuje překážku výkonu práva seznámit se s obsahem spisu. Z obsahu spisu, který kromě korespondence mezi správními orgány a žalobcem neobsahuje jiné podklady pro rozhodnutí, navíc vyplývá, že žalobce práva nahlížet do spisu nikdy nevyužil.

Co se týče osmého, devátého, jedenáctého a čtrnáctého žalobního bodu [otázky (ne)dostatečnosti poučení žalobce o podmínkách možného snížení příspěvku], městský soud znovu zopakoval, že žalobce nepředložil žádné potvrzení o výši příjmů, proto ani jeho odkaz na rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí či požadavek, aby mu žalovaný udílel rady, není na místě. Je zřejmé, že žalobce své povinnosti doložit potvrzení o výši příjmů nedostál a podmínky aplikace § 28 odst. 1 zákona č. 109/2002 Sb. tedy nesplňuje. Nedostatečnost poučení nepředstavovala přitom neodstranitelnou vadu; ta navíc odstraněna byla, jak již výše soud osvětlil. Nadto městský soud dodal, že správní řízení tvoří jeden celek a vady prvostupňového rozhodnutí lze tedy odstranit i v řízení odvolacím.

Pokud jde o desátý žalobní bod, v němž žalobce viní Českou republiku z únosu nezletilého syna, pročez není povinen hradit náklady spojené s jeho pobytem v zařízení, městský soud pouze odkázal na závazné usnesení Okresního soudu v Mostě ze dne 19. 4. 2005, č. j. 2 Nc 1877/2005 - 4, kterým byl nezletilý N. J. Č. umístěn do Dětského diagnostického ústavu a Střediska výchovné péče Liberec a odtud dne 18. 5. 2005 přemístěn do Dětského domova Litoměřice.

Také dvanáctou žalobní námitku, týkající se posouzení, která úřední osoba fakticky prvostupňové rozhodnutí vyhotovila, městský soud neshledal jako důvodnou. Uvedl, že pokud rozhodnutí obsahuje předtištěné jméno a příjmení ředitelky dětského domova, včetně označení funkce a jejího vlastnoručního podpisu, je irelevantní, že samotné

rozhodnutí vypracoval jiný pracovník. Výklad zastávaný žalobcem, podle něhož by rozhodnutí muselo být vypracováno osobně ředitelkou dětského domova, označil za přepjatý formalismus.

Poukazoval-li žalobce dále na to, že s ním bylo vedeno jednání v jazyce, u něhož existoval předpoklad, že mu nerozumí, protože je ruské národnosti, městský soud označil toto tvrzení jako účelové, a to jednak v kontextu komunikace, která probíhala mezi žalobcem a správními orgány v jazyce českém, jednak proto, že je soudu z jeho úřední činnosti známo, že v předmětné době žalobce u správních orgánů a soudů zastupoval různé účastníky, aniž by pro tuto činnost požadoval přítomnost tlumočníka.

Namítal-li konečně žalobce, že dětský domov pobírá dávky státní sociální podpory, dotace a sponzorské dary, a proto není důvod, aby požadoval po žalobci další peníze, dospěl městský soud k závěru, že ani takto obecně koncipovanou námitku nelze přezkoumat.

Proti tomuto rozsudku brojil žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností odkazující na důvody podřaditelné pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel je stále přesvědčen, že se mu nedostalo poučení o právu požádat o osvobození od příspěvku na úhradu péče poskytované dětem a nezaopatřeným osobám v zařízeních (§ 27 odst. 1 zákona č. 109/2002 Sb.) a také o tom, kde má potřebné potvrzení získat a co je v jeho situaci považováno za příjem. Nebyl poučen ani o skončení dokazování, aby se mohl vyjádřit k podkladům pro vydání rozhodnutí a získaným důkazům. Byla mu pouze uložena povinnost příspěvek uhradit, ale o možnosti požádat o osvobození od tohoto příspěvku se dozvěděl až z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Uvádí, že prvostupňové rozhodnutí se odlišovalo zjevně přepjatým formalismem, jehož důsledkem bylo sofistikované zdůvodňování zjevné nespravedlnosti, čímž došlo k porušení čl. 1 a 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Dále bylo toto rozhodnutí zatíženo nezhojitelnými procesními vadami, jejichž jediným způsobem nápravy může být jen zrušení rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně k dalšímu řízení, spolu s povinností poučit stěžovatele o jeho právu na osvobození od příspěvku a příspěvek poté vypočítat s ohledem na jeho doložené příjmy. Podané odvolání si však žalovaný nevyložil jako oprávnění přezkoumávat a doplňovat důkazy už zjištěné, ale jako oprávnění provádět dokazování o zcela nových skutečnostech. Postup, kdy si vyžádal potvrzení od stěžovatele a jeho manželky o výši jejich příjmů, je v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny, tj. se zásadou dvojinstančnosti správního řízení, spočívající v odepření možnosti přezkumu správnosti nových skutkových zjištění a na nich založeném rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2007, sp. zn. 26 Cdo 452/2006, a ze dne 24. 3. 1999, sp. zn. 21 Cdo 1901/98). Stěžovatel nesouhlasí s právním názorem městského soudu, že pro uplatnění práva na snížení nebo prominutí stanoveného příspěvku postačuje poučení o této možnosti v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. V podrobnostech odkazuje na citované rozsudky Nejvyššího soudu, na nález Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2004, č. j. III. ÚS 188/04, a podání učiněná v průběhu soudního a správního řízení. Jako důvod především uvádí, že zákon č. 109/2002 Sb. je hmotněprávním předpisem a § 27 a § 28 tohoto zákona nelze vykládat jako zproštění ředitele ústavu od povinnosti poučit účastníky řízení o jejich právu požádat o osvobození od předmětné úhrady a o tom, co je

pro účely tohoto osvobození považováno ze příjem, případně kde tato potvrzení získat. Jakkoli důkazní břemeno leží na osobě odpovědné za výchovu, musí být o svém právu na snížení či osvobození od příspěvku informována. Rozhodnutí o určení příspěvku je dále ovládáno zásadou *clausula rebus sic standibus*, a tedy poučení v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí sice bylo na místě, ale pouze proto, aby stěžovatel od tohoto příspěvku mohl být osvobozen v budoucnu. V řízení už probíhajícím však takové poučení nelze považovat za dostačující, protože změny již vydaného rozhodnutí lze dosáhnout jediné cestou odvolání, a nikoli zahájením řízení nového, v němž by stěžovatel správnímu orgánu sdělil skutečnosti, které mu sice již dříve byly známy, avšak které nesdělil z důvodu absence poučení o nutnosti jejich sdělení. Správného poučení se ostatně stěžovateli do dnešního dne nedostalo, zejména v tom směru, kde má potvrzení o výši příjmů žádat, když je nejenom nemá, ale navíc jako žadatel o azyl není zaměstnaný, nepodniká, není evidovaný na úřadu práce a ani nepobírá sociální dávky. V poučení správních orgánů byl dokonce odkázán na již několik let neexistující Okresní úřad v Mostě. Ze všech shora uvedených důvodů proto stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a celou věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ke kasační stížnosti uvedl, že jádrem celého sporu je údajné nedostatečné poučení stěžovatele před vydáním prvostupňového rozhodnutí o jeho právu požádat o osvobození od poplatku za úhradu péče poskytované jeho nezletilému synu. Žalovaný poučil stěžovatele o jeho právech vyplývajících z § 27 až § 30 zákona č. 109/2002 Sb., o jeho procesních právech podle § 23 a § 33 správního řádu i o tom, že po uplynutí lhůty k vyjádření se k podkladům rozhodnutí bude rozhodnutí vydáno. Vzhledem k tomu, že stěžovatel ve lhůtě nereagoval, přistoupil žalovaný k vydání rozhodnutí, v němž stěžovatele poučil o možnosti prokázat výši příjmů, a docílit tak snížení nebo prominutí příspěvku. Stěžovatel namísto toho prvostupňové rozhodnutí odvoláním napadl jako věcně i procesně vadné, mj. pro nedostatečné poučení. Žalovaný trvá na tom, že stěžovateli nevznikla ani v první, ani ve druhé instanci žádná újma, naopak žalovaný v zájmu rychlosti a hospodárnosti vyzval stěžovatele k doložení příjmů ve smyslu § 28 odst. 1 zákona č. 109/2002 Sb. Na to však stěžovatel nereagoval, ani nekontaktoval oprávněnou úřední osobu za účelem získání dalších informací; žalovanému toliko sdělil, že neexistuje žádný důvod ke zjištění příjmů jeho manželky. K tvrzenému porušení § 33 odst. 2 správního řádu žalovaný uvádí, že o právech z tohoto ustanovení plynoucích byl stěžovatel prokazatelně poučen v oznámení o zahájení správního řízení ze dne 23. 5. 2005, č. j. 549/05. Tohoto práva však nevyužil. K rozporu postupu žalovaného s čl. 2 odst. 2 Listiny a k porušení zásady dvojinstančnosti odkazuje žalovaný na § 3 odst. 3 správního řádu, jež mu příkazuje vést řízení hospodárně bez zbytečného zatěžování občanů a organizací, a na § 59 odst. 1 správního řádu, který mu umožňuje v případě nutnosti řízení doplnit a případné vady odstranit. V dané situaci nebylo hospodárnějšího postupu než stěžovatele v odvolacím řízení vyzvat za účelem zjištění jeho příjmů. Pokud by byly splněny podmínky § 28 odst. 1 zákona č. 109/2002 Sb., prvoinstanční rozhodnutí by žalovaný změnil. Naopak vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně zásadě hospodárnosti odporuje, neboť ten by stěžovatele stejně musel k doložení výše příjmů vyzvat. Z uvedených důvodů proto žalovaný navrhuje, aby byla kasační stížnosti zamítnuta pro nedůvodnost.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Jak vyplývá z podané kasační stížnosti (a jak shodně konstatuje i žalovaný), jádro sporu mezi účastníky řízení tkví v řadě namítaných procesních pochybení, jichž se měl dopustit jak žalovaný, tak správní orgán prvního stupně; mezi nimi je zejména tvrzeno nedostatečné poučení stěžovatele o možnosti požádat ve smyslu § 28 zákona č. 109/2002 Sb. o osvobození či snížení příspěvku na úhradu péče poskytované dětem a nezaopatřeným osobám v zařízeních či v porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení.

Nejvyšší správní soud úvodem konstatuje, že stěžovatel v kasační stížnosti v zásadě pouze opakuje skutečnosti a argumenty, které již vznesl v řízení o žalobě a se kterými se městský soud vypořádal dostatečným a přesvědčivým způsobem, proti němuž nemá Nejvyšší správní soud připomínek. S ohledem na zásadu procesní ekonomie proto zdejší soud na závěry rozsudku městského soudu v plné míře odkazuje, neboť není v zájmu soudu ani účastníků řízení, aby se odůvodnění rozsudku o kasační stížnosti *de facto* omezilo na parafrázování již jednou správně přijatých úvah a závěrů o žalobních námitkách, jsou-li tyto shodné s námitkami stížními. V odůvodnění tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud proto reaguje pouze na ty aspekty stížní argumentace, které nebyly nebo nemohly být uplatněny v řízení o žalobě, a to jako doplnění jinak naprosto vyčerpávajícího odůvodnění rozsudku městského soudu.

K námitce nedostatečného poučení o možnosti požádat o prominutí nebo snížení příspěvku na úhradu péče podle § 28 odst. 1 zákona č. 109/2002 Sb., Nejvyšší správní soud v nejobecnější rovině sice souhlasí s názorem, že nezákonnost rozhodnutí v meritu věci může být vyvolána i chybnou aplikací procesního práva, tyto vady řízení jsou však v rámci soudního řízení relevantní pouze potud, jde-li o vady podstatné, tj. pokud porušení procesního práva mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. V rozsudku ze dne 22. 9. 2004, č. j. 2 As 19/2004 – 92, publikovaném pod č. 430/2005 Sb. NSS, dospěl zdejší soud k závěru, že „za vady řízení dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. lze považovat situaci, kdy byl ve správním řízení porušen celý soubor procesních práv účastníka řízení, v důsledku čehož řádný proces fakticky absentoval.“. Tak tomu však v projednávané věci evidentně nebylo. Jak městský soud správně dovodil, stěžovateli se poučení o možnosti požádat o prominutí nebo snížení příspěvku na úhradu péče dostalo již v oznámení o zahájení správního řízení, byť se tak stalo pouhým stručným odkazem na čísla označené paragrafy zákona č. 109/2002 Sb. Nejvyšší správní soud, podobně jako soud městský, sice takové poučení neshledává jako zcela precizní, avšak nemůže dospět ani k závěru, že by v oznámení o zahájení správního řízení zcela absentovalo. Nadto se obsáhlejšího poučení dostalo stěžovateli v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že proti tomuto rozhodnutí je přípustný řádný opravný prostředek, který stěžovatel také využil, otevřela se v odvolacím řízení žalovanému možnost nedostatky prvostupňového řízení i v něm vydaného rozhodnutí odstranit. Mohl přitom postupovat buď cestou zrušení a

vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání a rozhodnutí, nebo cestou změny prvostupňového rozhodnutí.

S naposledy nastíněným způsobem nápravy vad prvostupňového rozhodnutí souvisí i v pořadí další dílčí námitka kasační stížnosti, jejíž podstatou je výtky žalovanému, že namísto toho, aby prvostupňové rozhodnutí zrušil a správní orgán prvního stupně po vrácení věci zavázal v tom, aby stěžovatele vyzval k předložení dokladů o výši jeho příjmů, vyzval stěžovatele k doložení těchto dokumentů sám. Tím měl provádět nepřípustné dokazování o zcela nových skutečnostech. Nejvyšší správní soud především zcela souhlasí s žalovaným v tom smyslu, že stěžovatelem navrhovaný postup by odporoval zásadě rychlosti a hospodárnosti řízení (§ 3 odst. 3 správního řádu) a způsoboval by nadbytečné průtahy v řízení i neracionální zátěž pro zainteresované správní orgány. Zadruhé nemohla zdejšímu soudu uniknout skutečnost, že stěžovatel na výzvu žalovaného nejenže žádné podklady nedoplnil (ani se na žalovaného neobrátil s dotazem, u jakého orgánu si má příslušná potvrzení vyžádat apod.), ale především žalovanému odpověděl, že mu žádné podklady poskytovat nebude, neboť k tomu není povinen, respektive není k tomu povinna jeho manželka, jejíž příjem je pro posouzení žádosti rozhodný; ta se necítí být k výchově a výživě nezletilého syna jakkoli zavázána (tento názor však stěžovatel nepodpořil přesvědčivými argumenty). Otázky související s příjmem stěžovatele a jeho manželky konec konců ani nemohly být ve správním řízení předmětem právní polemiky, neboť stěžovatel podklady, z nichž by bylo možné vycházet, nedoložil. Nejvyšší správní soud tak dává za pravdu žalovanému i městskému soudu, že je především věcí stěžovatele, pokud chce být od příspěvku plně či částečně osvobozen, aby doložil potřebná potvrzení. Ustanovení § 28 zákona č. 109/2002 Sb. nedává sebemenší oporu pro závěr, že správní orgán má skutečnosti svědčící pro osvobození stěžovatele od příspěvku zjišťovat za něj. Kdyby stěžovatel na výzvu požadované podklady předložil, nic by žalovanému nebránilo neprodleně rozhodnout o prominutí nebo snížení úhrady za péči, což by byl postup nejen oboustranně výhodný, ale i respektující požadavek nadměrně nezatěžovat občany a správní orgány (§ 3 odst. 3 věta poslední správního řádu); to vše samozřejmě za předpokladu, že by z předložených dokladů bylo zjevné, že podmínky podle § 28 zákona č. 109/2002 Sb. jsou splněny. Stěžovatel nicméně doložit potřebné podklady odmítl, a proto vzniká důvodná pochybnost, zda by se vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně za účelem odeslání příslušné výzvy stěžovateli tak jako tak neminulo svým účelem.

Namítá-li stěžovatel v této souvislosti porušení zásady dvojinstančnosti, pak zdejší soud uvádí, že tato zásada v praxi znamená, že řízení a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podléhá kontrole odvolacího orgánu, a nikoliv, že každý závěr musí být vždy vysloven první instancí a následně vždy prověřen a aprobován instancí vyšší. Dvojinstančnost, spolu se zásadou úplné apelace, které odvolací řízení ovládají, totiž zajišťují nejen dvojí posouzení věci, ale jsou také cestou k nápravě a odstranění vad, které se vyskytly v řízení před prvním stupněm (samozřejmě za předpokladu, že se jedná o vady odstranitelné). Nelze tedy souhlasit s názorem, který v kasační stížnosti předestřel stěžovatel, že odvolací správní orgán není oprávněn podle potřeby doplnit dokazování. K doplnění dokazování správní orgán přistupuje zejména tehdy, pokud se zrušení a vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně nejeví jako účelné a hospodárné. Zrušení rozhodnutí a vrácení věci je zase naopak z povahy vyloučené tam, kde by odvolací orgán výrazně suploval činnost, která *de lege lata* či z logiky věci přísluší pouze správnímu orgánu

prvostupňovému. I kdyby tedy měl žalovaný z prvostupňového rozhodnutí pochyby, zda správní orgán prvního stupně správně vyměřil příspěvek na péči v konkrétní výši a zda byl povinen vyvíjet aktivnější snahu ke zjištění sociální situace stěžovatele (tj. podmínky pro aplikaci § 28 zákona č. 109/2002 Sb.), byl by oprávněn případné abscentující úvahy prvostupňového rozhodnutí plně nahradit svými, a to i na podkladě doplněného dokazování, čímž by dostal své povinnosti přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu, a to i nad rámec odvolacích důvodů (§ 59 odst. 1 správního řádu). Ve stejném duchu se ostatně vyslovil i rozšířený senát zdejšího soudu v usnesení ze dne 4. 5. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75 (dostupné na www.nssoud.cz), kde uvedl, že „doplnění řízení ani dokazování provedené v rámci odvolacího řízení nelze považovat za nepřípustné, ani s ohledem na zásadu dvojinstančnosti. Tato zásada znamená, že řízení probíhá ve dvou stupních (instancích), že tedy řízení a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podléhá kontrole odvolacího orgánu, nikoliv, že každý závěr musí být vždy vysloven jednou instancí a vždy prověřen a akceptován instancí vyšší. Dvojinstančnost totiž zajišťuje nejen dvojí posouzení věci, ale je také cestou k nápravě a odstranění vad, které se vyskytly v řízení před prvním stupněm“. Nejvyšší správní soud tak neshledává v postupu žalovaného, jímž byly zhojeny nedostatky předchozího správního řízení, vadu takové intenzity, aby byla schopná založit nezákonnost napadeného rozhodnutí.

K obdobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud i v dílčí námitce, že stěžovateli nebylo umožněno seznámit se s podklady pro vydání obou správních rozhodnutí a podat k těmto podkladům vyjádření, případně navrhnout jejich doplnění. I v tomto případě je z předloženého spisu zřejmé, že stěžovatel výše uvedených práv nijak nevyužil, neboť do správního spisu po celou dobu ani jednou nenahlédl. Není přitom nijak na újmu stěžovatelových práv, bylo-li mu v řízení před prvostupňovým orgánem umožněno uvedená práva realizovat pouze v úředních hodinách. Ze spisu, a konečně ani ze stěžovatelových tvrzení, nevyplývá, že by mu ve využití úředních hodin v pracovní dny od 12:00 do 14:00 bránila důležitá překážka, např. výkon práce (zde Nejvyšší správní soud vychází ze stěžovatelova tvrzení, že je jako žadatel o azyl nezaměstnaný, nepodniká, ani není evidovaný na úřadu práce, kam by musel v pravidelných intervalech docházet), či dokonce že by se stěžovatel alespoň pokusil správní orgán prvního stupně požádat o individuální přístup, avšak nebylo by mu v tomto směru vyhověno. Stěží tedy lze nalézt jakýkoli zásah do stěžovatelových procesních a potažmo i veřejných subjektivních práv, to vše v nepřehlédnutelném kontextu jeho reakce na výše zmíněnou výzvu žalovaného k dodání podkladů pro posouzení výše příjmů. Zmíněná potvrzení o výši příjmů stěžovatele totiž představovala když ne jediný, tak nepochybně stěžejní důkaz, jež měl žalovaný vzít za podklad pro své rozhodnutí (§ 33 odst. 2 správního řádu). Nemohl-li být tento důkaz pro nedostatek součinnosti ze strany stěžovatele proveden, nemůže stěžovatel sám namítat, že nebyl vyrozuměn o skončení dokazování a vyzván k podání vyjádření.

Co se týče výhrad k *sofistikovanému zdůvodnění zjevné nespravedlnosti*, zde Nejvyšší správní soud podotýká, že je to právě stěžovatelův přístup, demonstrováný skutečnostmi popsány v předchozích částech odůvodnění tohoto rozsudku (pro stěžovatele příznačný od samého počátku správního řízení až do řízení před Nejvyšším správním soudem), který vzbuzuje pochybnosti o jeho skutečném zájmu na konstruktivním vyřešení problému. Celému správnímu i soudnímu řízení evidentně dominuje stěžovatelova snaha účelově vyhledávat a namítat marginální či zcela iluzorní

procesní nedostatky, aby bylo nabouráno po hmotně právní stránce nerozporované rozhodnutí. Do samotného věcného posouzení totiž stěžovatel svými námitkami ani v nejmenším nemíří, navíc nelze přehlédnout, že vůbec neměl v úmyslu podklady pro zjištění svých příjmů (resp. příjmů manželky) dokládat, což opakovaně výslovně vyjádřil.

Konečně k námitce, že stěžovatel byl v poučení správních orgánů nesprávně odkázán na neexistující Okresní úřad v Mostě, Nejvyšší správní soud uvádí, že takový odkaz ve spise nenalezl a ani stěžovatel neuvádí konkrétní zdroj této informace. I kdyby však skutečně k takovému zavádějícímu poučení došlo, neuvádí stěžovatel ani, jak se toto nesprávné poučení dotklo jeho práv a jaká újma mu tím byla způsobena. Pro výraznou obecnost proto zdejší soud tuto námitku neshledává jako důvodnou.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že městský soud posoudil věc po právní stránce zcela správně a v souladu se zákonem, a proto nezbyvá, než kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout (§ 110 odst. 1, věta druhá s. ř. s.).

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle 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. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

Pokud jde konečně o výrok, kterým bylo rozhodnuto o odměně právního zástupce stěžovatele, zde vycházel zdejší soud ze zjištění, že stěžovateli byl městským soudem k jeho žádosti ustanoven zástupcem advokát pro řízení o kasační stížnosti; náklady řízení v tomto případě hradí stát (§ 35 odst. 8 s. ř. s., § 120 s. ř. s.). Přiznané náklady spočívají v odměně za jeden úkon právní služby (sepis a podání kasační stížnosti) v částce 2100 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů] a v náhradě hotových výdajů v částce 300 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky); celkem tedy 2400 Kč. Vzhledem k tomu, že advokát prokázal, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok vůči státu o částku odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty. Částka daně vypočtená podle ustanovení § 37 odst. 1 a ustanovení § 47 odst. 3 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, činí 456 Kč. Ustanovenému advokátovi se tedy přiznává odměna v celkové výši 2856 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 29. května 2009

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu