



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobkyně: **L. M.**, zastoupená JUDr. Karlou Návedlovou, advokátkou se sídlem Wolkerova 1140/2, Bílovec, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 4. 2008, č. j. 22 Ca 314/2007 -37,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 2400 Kč, a to do třiceti (30) dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám její advokátky, JUDr. Karly Návedlové.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ředitele Výchovného ústavu a školní jídelny, Ostrava – Hrabůvka, Slezská 23 ze dne 6. 8. 2007, sp. zn. SŘ/1518/07/07-4, byla žalobkyni stanovena výše příspěvku na úhradu péče poskytované její nezletilé dceři S. M., nar. X, ve výši 725 Kč měsíčně. Odvolání žalobkyně žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 8. 2007, č. j. MSK 131398/2007, zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Žalobkyně napadla předmětné rozhodnutí žalovaného žalobou ke Krajskému soudu v Ostravě, který jej stejně jako rozhodnutí ředitele výchovného ústavu rozsudkem ze dne 17. 4. 2008, č. j. 22 Ca 314/2007 - 37, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Své rozhodnutí po rekapitulaci dosavadního správního řízení a obsahu správního spisu krajský soud odůvodnil následujícím způsobem:

Z hlediska § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) bylo třeba považovat rozhodnutí správního orgánu I. stupně i žalovaného za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. V rozporu s citovaným ustanovením totiž z nich nejsou zřejmé důvody jejich vydání, tato rozhodnutí neuvádějí žádné konkrétní podklady, z nichž správní orgány vycházely a ani úvahy obou správních orgánů při jejich hodnocení (včetně úvah právních).

Dále krajský soud uvedl, že rozhodnutí ředitele výchovného ústavu ze dne 6. 8. 2007, sp. zn. SŘ/1518/07/07-4, je odůvodněno jen obecnými formulacemi, nejsou zřejmé důvody vydání tohoto rozhodnutí ani to, z jakých podkladů ve vztahu k příjmovým poměrům žalobkyně vycházel, jakými úvahami se při hodnocení jejích příjmových poměrů a při výkladu právních předpisů řídil. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že obsahem správního spisu jsou doklady doložené žalobkyní k jejím příjmovým poměrům. Skutková zjištění a jejich hodnocení však samo rozhodnutí neobsahuje, pouze obecný odkaz na doložení příjmů a na to, že stanovením příspěvku na úhradu péče o dceru nebude dotčeno životní minimum žalobkyně. Krajský soud dané rozhodnutí ředitele výchovného ústavu v tomto směru označil za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Z obdobných důvodů je nutné za nepřezkoumatelné považovat taktéž napadené rozhodnutí žalovaného. Ani z toho nelze dovodit, z jakých konkrétních podkladů při hodnocení příjmových poměrů žalobkyně žalovaný vycházel a k jakým konkrétním závěrům o výši příjmů žalobkyně dospěl. Předmětné rozhodnutí fakticky obsahuje jen tvrzení, že odvoláním napadené rozhodnutí ředitele bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými. I toto rozhodnutí je tedy zcela nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se opírá, zcela chybí. K tomu krajský soud odkázal příkladmo na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/92 - 23. K takové nepřezkoumatelnosti byl krajský soud dle svých slov povinen přihlídnout i bez námítky žalobkyně z úřední povinnosti. Na tomto závěru nemohlo změnit nic ani podrobné a již zcela konkrétní vyjádření žalovaného k žalobě, z něhož jsou zřejmé podklady, z nichž vycházel, včetně úvah o jejich hodnocení, a to i z hlediska relevantních právních předpisů. Dle krajského soudu před soudem nemůže obstát dodatečné zdůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí provedené v rámci vyjádření k žalobě. V tomto směru krajský soud odkázal na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 7. 1994, č. j. 7 A 521/93 - 28.

Na základě výše uvedeného tedy krajský soud označil rozhodnutí žalovaného (i rozhodnutí správního orgánu I. stupně) za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Tato rozhodnutí neobstála z hlediska § 68 odst. 3 správního řádu, a proto krajský soud obě citovaná rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Nad rámec věci pak krajský soud poukázal na problematiku pasáže vyjádření žalovaného, v němž bylo obsaženo vyjádření ke způsobu výpočtu příjmů žalobkyně.

Jednorázové vyplacení částky částečného invalidního důchodu za deset měsíců lze dle krajského soudu jen stěží bez dalšího považovat za příjem pouze za červen roku 2007.

Žalovaný („stěžovatel“) napadl rozsudek Krajského soudu v Ostravě včasnou kasační stížností, v níž uplatnil důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy namítá nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem a navrhuje zrušení předmětného rozsudku.

Stěžovatel především namítá, že existují dva specifické typy správního rozhodování. Rozdíl se promítá především do odůvodnění rozhodnutí správních orgánů dle toho, v jakém rozsahu a jak významně je správním orgánem uplatňováno správní uvážení. Např. v přestupkových věcech se správní uvážení uplatní v široké míře a z tohoto hlediska je povinnost správního orgánu podrobně a přesvědčivě své rozhodnutí odůvodnit logická a žádoucí. Druhým typem správního rozhodování je pak rozhodování, jež vychází z právních předpisů, které stanoví takové limity pro správní rozhodnutí, které mu nedovolí použít správní uvážení, neboť lze rozhodnout toliko určitým normou stanoveným způsobem, kdy správní orgán pouze vyhodnocuje splnění či nesplnění právní normou předvídaných podmínek a správní uvážení se omezí na výběr jediného možného a předem předvídatelného výroku rozhodnutí.

Ačkoli stěžovatel připouští deficit odůvodnění předmětných rozhodnutí, přesto připomíná, že měl povinnost se řídit určitými dalšími zásadami dobré správy. Klade otázku, zda důsledným setrváváním na splnění formálních požadavků určitých úkonů ještě dochází k výkonu dobré správy. Mezi zásady výkonu veřejné správy řadí např. zásadu služby veřejnosti, která se projevuje v klientském přístupu k dotčeným osobám a ochraně jejich oprávněných zájmů. Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem, který je v dané věci reprezentován zájmem dítěte, jehož péče vykonávaná státem prostřednictvím určeného zařízení vyžaduje oprávněný podíl zákonných zástupců na hrazení nákladů za poskytnutou péči.

V předmětném správním řízení byly dodrženy ostatní zásadní procesní podmínky pro jeho vedení; žalobkyni bylo oznámeno zahájení řízení, s její pomocí byly shromážděny podklady rozhodnutí, žalobkyně byla poučena o svém právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, stěžovatel i správní orgán I. stupně v odůvodnění svých rozhodnutí uvedli použitý právní předpis a jeho ustanovení, ze kterého postup i výše stanovení příspěvku vyplývá. Byť rozhodnutí nerozvedli dle § 68 odst. 3 správního řádu, ze správního spisu bylo možno vyhodnotit správnost či nesprávnost postupu správního orgánu. Zde stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006 - 36, a rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 6. 1996, č. j. 6 A 825/95 - 7.

O výši příspěvku se tak rozhodovalo dle pevně stanovených kritérií a prostor pro správní uvážení byl minimální. Krajský soud k tomu nepřihlédl a formalisticky trval na preciznosti odůvodnění správních rozhodnutí, aniž by přihlédl k tomu, že v následném řízení bude správní orgán rozhodovat na základě totožných podkladů a dospěje ke stejnému výsledku. Krajský soud nesprávným uplatněním své přezkumné kompetence pouze prodloužil celé správní řízení. S ohledem na citovanou judikaturu a základní zásady

výkonu veřejné správy se krajský soud měl zabývat i věcnou stránkou sporu, což učinil jen částečně v závěru svého rozsudku.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyně pouze projevila souhlas s právními závěry krajského soudu, argumenty stěžovatele označila za účelové a navíc se nimi krajský soud dle žalobkyně již jednoznačně vypořádal. Navrhla zamítnutí kasační stížnosti a uhrazení nákladů řízení, které jí vznikly.

Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek krajského soudu v mezích § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a neshledal kasační stížnost důvodnou.

O kasační stížnosti Nejvyšší správní soud uvážil, vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, takto:

Jádrem sporu je posouzení, zda bylo žalobou napadené rozhodnutí stěžovatele (resp. i správního orgánu I. stupně) nepřezkoumatelné.

V daném směru je třeba vzít v úvahu, že dle § 68 odst. 3 správního řádu platí, že „*v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí*“. Rozhodnutí, které těmto požadavkům nedostojí, lze považovat za nepřezkoumatelné. Nedostatky žalobou napadeného rozhodnutí v tomto směru krajský soud dostatečně popsal.

Pokud stěžovatel argumentoval tím, že je nutné rozlišovat mezi různými typy rozhodnutí ve veřejné správě, tedy rozhodnutími, u nichž se uplatní správní uvážení (a proto jsou nároky na jejich odůvodnění vyšší), a takovými, u kterých se správní uvážení neuplatní (a proto i nároky na jejich odůvodnění jsou nižší), lze s ním souhlasit jen zčásti.

V první řadě je třeba říci, že správní uvážení je situace, kdy rozhodnutí správního orgánu nezáleží pouze na zjištění a zhodnocení skutkového stavu a následném použití příslušné právní normy na zjištěnou skutkovou podstatu, ale též na úvaze správního orgánu v mezích zákonem dovolených, ať již jde např. o úvahu, zda bude žadateli přiznáno určité oprávnění, na které není právní nárok, či o rozhodnutí o výši trestu za správní delikt v mezích zákonem stanovené sazby. Je samozřejmé, že takové rozhodnutí, které je výsledkem správního uvážení, musí být řádně odůvodněno, neboť podléhá soudnímu přezkoumání z toho hlediska, zda správní orgán zákonem stanovené meze správního uvážení nepřekročil nebo jej nezneužil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). To ovšem neznamená, že by jiná správní rozhodnutí – jako např. rozhodnutí o stanovení příspěvku na úhradu péče o dítě v zařízeních pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy, kde se správní uvážení vůbec neuplatní, nebylo nutné odůvodňovat. Správní řád neomezuje své požadavky na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu pouze na případy, kdy správní orgán dospěl k takovému rozhodnutí za pomoci správního uvážení. Vždy je třeba - z toho prostého důvodu, aby rozhodnutí správního orgánu vůbec bylo přezkoumatelné - uvést, z jakých podkladů pro své rozhodnutí správní orgán vycházel, k jakým skutkovým zjištěním a na základě jakých úvah dospěl a jak věc hodnotil po právní stránce.

Samozřejmě míra podrobnosti úvah správního orgánu závisí mj. na složitosti skutkové i právní stránky věci. Je tedy možné připustit, jak argumentoval stěžovatel, že ve skutkové i právně zcela jednoznačných věcech je nedostatek důvodů rozhodnutí správního orgánu sice i tak procesní vadou, ovšem takovou, která nemusí mít v daném případě vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu o věci samé a nemusí být tedy důvodem zrušení rozhodnutí, pokud zákonnost rozhodnutí lze v takovém případě zcela nepochybně ověřit ze správního spisu. V tomto ohledu stěžovatel poukázal např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006 - 36, publikovaný pod č. 1389/2007 Sb. NSS, dle něhož (s odkazem na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 6. 1996, č. j. 6 A 825/95 - 7, uveřejněný v Soudní judikatuře správní pod č. 683/2000) „*soud může jako překlenutelnou procesní chybu posoudit to, když i přes nedostatečné odůvodnění písemného vyhotovení rozhodnutí jsou skutkové údaje, z nichž správní orgán vycházel, obsahem správního spisu, a skutkové a právní úvahy správního orgánu, které vedly k vydání rozhodnutí, jsou ze spisu alespoň v základních rysech bez pochyb rekonstruovatelné*“. Obdobně Nejvyšší správní soud judikoval mj. ve svých rozsudcích ze dne 6. 5. 2009, č. j. 6 Ads 26/2009 - 67 (kde rovněž uvedl, že „*je možné při vědomí dostatečné opory skutkových podkladů v obsahu spisu a při zjevnosti právní úvahy žalované slevit z nároků na dodržení jinak zcela oprávněných požadavků na obsah odůvodnění správního rozhodnutí*“) či ze dne 4. 11. 2008, č. j. 6 Ads 131/2007 - 123, oba dostupné na www.nssoud.cz.

Jiná je ovšem situace v případech, kdy věc takto zjevná není. Např. v citovaném rozsudku ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006 - 36, publikovaném pod č. 1389/2007 Sb. NSS, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení o zániku nároku na výplatu starobního důchodu podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, které v odůvodnění pouze odkáže na podklady okresní správy sociálního zabezpečení a příslušná zákonná ustanovení, aniž uvede jakoukoliv skutkovou a právní úvahu, včetně hodnocení důkazů, je nepřezkoumatelné ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Obdobná situace nastala i ve zde posuzovaném případě. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně i stěžovatele odkazovalo pouze na ustanovení použitých právních předpisů, aniž by se jakkoli vyrovnalo s otázkou hodnocení důkazů či obsahovalo příslušné právní úvahy, na jejichž základě správní orgány dospěly ke stanovené částce příspěvku na úhradu péče o dítě. Rozhodnutí stěžovatele pouze rekapitulovalo rozhodnutí ředitele výchovného ústavu, aniž by rozhodné skutečnosti či právní úvahy zhodnotilo či rozvedlo. Lze přitom souhlasit s krajským soudem, který ohledně této skutečnosti odkázal na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/92 - 23 (uveřejněný v Soudní judikatuře ve věcech správních pod č. 27/1994 a ve Správním právu č. 2/1994, str. 90); podle něhož rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje toliko obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí. Relevantní je i odkaz na již citovaný rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 7. 1994, č. j. 7 A 521/93 - 28, ohledně toho, že nemůže obstát dodatečné zdůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí provedené v rámci vyjádření k žalobě.

K tomu je třeba dodat podstatnou skutečnost, totiž že v daném případě nelze všechny údaje bez jakýchkoli pochyb rekonstruovat ze správního spisu, naopak jsou zde některé okolnosti, které si nepochybně zasloužily podrobnější argumentaci. V předmětné věci není s úplnou určitostí zřejmé, jak správní orgány dospěly k částce příspěvku ve výši 725 Kč. Dle § 27 odst. 1 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 (dále jen „zákon o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy“) jsou rodiče *„povinni hradit příspěvek na úhradu péče poskytované dětem a nezaopatřeným osobám v zařízeních (dále jen „příspěvek“). V případě, že dítě nebo nezaopatřená osoba má vlastní pravidelné příjmy, podílí se podle § 29 na hrazení příspěvku. Příspěvek za kalendářní měsíc se určí jako součin příspěvkové základny a příspěvkového koeficientu“*.

Dle § 27 odst. 2 zákona o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy činí příspěvková základna a) 1000 Kč, jde-li o dítě do 6 let věku, b) 1150 Kč, jde-li o dítě od 6 do 10 let věku, c) 1300 Kč, jde-li o dítě od 10 do 15 let věku, d) 1450 Kč, jde-li o dítě starší 15 let nebo o nezaopatřenou osobu. V případě, že se přídavek na dítě zařízení nevyplácí, zvyšuje se příspěvková základna o součin příslušné částky podle věku dítěte a koeficientu 0,3.

Dle § 28 odst. 1 zákona o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy platí, že *„pokud rodič doloží, že jeho příjem nebo příjem společně s ním posuzovaných osob po zaplacení příspěvku bude nižší než 1,5 násobek životního minima, stanoví se příspěvek v takové výši, aby 1,5 násobek životního minima zůstal zachován. Pokud by takto stanovený příspěvek byl nižší než 100 Kč, příspěvek se nestanoví“*.

Dle § 27 odst. 8 citovaného zákona se za příjmy a za společně posuzované osoby pro účely tohoto zákona považují započitatelné příjmy a společně posuzované osoby podle zvláštního právního předpisu. Tímto zvláštním předpisem se přitom rozumí zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu (dále jen „zákon o životním a existenčním minimu“).

V daném případě lze z rozhodnutí ředitele výchovného ústavu zjistit, že byla aplikována příspěvková základna dle § 27 odst. 2 písm. d) zákona o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy, tedy částka 1450 Kč. Rozhodnutí ředitele dále cituje § 30 odst. 2, 3 a 4 zákona, podle nichž se příspěvek stanoveným způsobem snižuje v případě, že dítě je po určitou dobu se souhlasem zařízení u osob odpovědných za jeho výchovu nebo ve zdravotnickém zařízení nebo je na útěku, příp. ve výkonu vazby nebo trestu odnětí svobody, není však jasné, zda některá z těchto skutečností nastala i v předmětné věci a měla tak vliv na celkovou výši stanoveného příspěvku (725 Kč). Žádná taková úvaha není v rozhodnutí obsažena, stejně tak nelze tyto skutečnosti ověřit ze správního spisu.

Co se týká výpočtu příjmů žalobkyně dle zákona o životním a existenčním minimu, byl dle tohoto zákona rozhodným obdobím, za který se zjišťovaly příjmy žalobkyně, měsíc červen roku 2006 (viz § 6 odst. 2 zákona o životním a existenčním minimu). Je ovšem třeba vzít v potaz, že v tomto měsíci žalobkyně obdržela kromě částky příspěvku na živobytí ve výši 4126 Kč také částku 11 804 Kč, což představovalo vyúčtování částečného invalidního důchodu za období 1. 9. 2006 – 21. 7. 2007 (viz oznámení o výplatě

důchodu České správy sociálního zabezpečení ze dne 13. 6. 2007, č. 716 116 5275). Do měsíce července 2007 přitom byl žalobkyni zpravidla vyplácen jen příspěvek na živobytí, od července roku 2007 pak částečný invalidní důchod ve výši 3051 Kč. Vzhledem k jednorázové výplatě částky 11 804 Kč v měsíci červnu roku 2007, která představovala výjimečně vysoký příjem žalobkyně, Nejvyšší správní soud považuje za potřebné, aby správní orgány tuto skutečnost vyhodnotily a v textu rozhodnutí vysvětlily, jakými právními úvahami byly v této souvislosti vedeny.

Nejvyšší správní soud se tedy neztotožňuje s názorem stěžovatele, že krajský soud nesprávným uplatněním své přezkumné kompetence pouze prodloužil celé správní řízení. Nynějšímu soudnímu řízení mohl předejít sám stěžovatel tím, že by v rozhodnutí alespoň stručně popsal, jak vysoké příjmy žalobkyně za rozhodné období (červen 2007) zjistil (tento údaj v žalobou napadeném rozhodnutí nikde nefiguruje), v jakém jsou vztahu k životnímu minimu žalobkyně, jak dané skutečnosti vyhodnotil a jakým způsobem a dle kterých ustanovení stěžovatel k výsledné částce příspěvku na úhradu péče dospěl. Této povinnosti se stěžovatel nemůže zprostit pouhým pozdějším odkazem na zásadu dobré správy, a to zejména za situace, kdy některé skutečnosti či právní úvahy nelze beze zbytku dovodit z obsahu správního spisu. Naskytá se také otázka, zda bylo z hlediska zásady dobré správy vhodné, aby stěžovatel namísto stručného a nekomplikovaného doplnění správního rozhodnutí ze strany nejprve správního orgánu prvního stupně ve věci podával kasační stížnost.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, žalobkyně byla naopak v řízení o kasační stížnosti úspěšná, má tedy právo na náhradu nákladů, které v tomto řízení důvodně vynaložila. Výše náhrady se sestává z odměny advokáta za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti, tj. 2100 Kč), z jedné paušální náhrady hotových výdajů advokáta – 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb.], celkem tedy 2400 Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 25. června 2009

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senát