



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně: **R. P.**, zast. Mgr. Dagmar Rezkovou Dřímálovou, advokátkou, se sídlem Muchova 9/223, Praha 6, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, zast. Mgr. Tomášem Zlesákem, advokátem, se sídlem Revoluční 1, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 2. 2010, č. j. 1 Cad 80/2009 - 38,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Ustanovené zástupkyni žalobkyně Mgr. Dagmar Rezkové Dřímálové **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v částce 800 Kč, která jí 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 10. 6. 2009, č. j. MHMP 340810/2009, bylo zrušeno a vráceno k novému projednání a rozhodnutí odvoláním žalobkyně napadené rozhodnutí Úřadu městské části Praha 12 ze dne 23. 3. 2009, č. j. 3472/2009/AAL (dále též „rozhodnutí prvního stupně“), kterým byl žalobkyni odejmut s platností od 1. 8. 2008 příspěvek na živobytí. Důvodem vedoucím ke zrušení rozhodnutí prvního stupně byla podle žalovaného skutečnost, že se napadené rozhodnutí nevypořádalo se všemi podklady a je tak nepřezkoumatelné.

Proti uvedenému rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, která byla usnesením Městského soudu v Praze ze dne 1. 2. 2010, č. j. 1 Cad 80/2009 - 38, odmítnuta. Podle soudu žalobkyně napadá žalobou rozhodnutí, kterým žalovaný jako odvolací správní orgán zrušil rozhodnutí prvního stupně a věc vrátil správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání. Je zřejmé, že se zrušením a vrácením do stádia řízení před správním orgánem prvního stupně věc nekončí a bude o ní rozhodováno znovu. Takové rozhodnutí nemění ničeho na veřejných subjektivních právech účastníků správního řízení, a to ani tehdy, když je v odůvodnění vysloven právní názor, který je pro správní orgán prvního stupně závazný. Vázanost právním názorem je podle názoru soudu třeba chápat tak, že správní orgán prvního stupně musí provést úkony a důkazy, které podle odvolacího správního orgánu chybí, přičemž v právních závěrech se musí řídit vysloveným právním názorem, pokud se v řízení prokáže existence takových skutečností, které při vyslovení právního názoru předpokládal odvolací správní orgán. V opačném případě se vázanost právním názorem neuplatní. I pokud by došlo k respektování právního názoru, není žalobou napadené rozhodnutí končným aktem, který by zasahoval do sféry práv a povinností účastníků řízení. Tím bude až nové rozhodnutí ve věci samé, které může být žalobkyní napadené odvoláním a posléze i žalobou. Rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, kterým odvolací správní orgán prvoinstanční rozhodnutí zrušuje a vrací věc správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání, není podle soudu rozhodnutím po stránce materiální, jak stanoví § 65 odst. 1 s. ř. s., nýbrž toliko rozhodnutím po stránce formální. Žaloba je proti němu podle § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. nepřijatelná. S ohledem na tyto skutečnosti soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

Ve včas podané kasační stížnosti namítla žalobkyně (dále též „stěžovatelka“), že soud měl o podané žalobě rozhodnout věcně, neboť jí napadá rozhodnutí, které naplňuje znaky podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud usnesením Městského soudu v Praze ze dne 1. 2. 2010, č. j. 1 Cad 80/2009 - 38, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a stěžovatelka v ní namítá důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatelka uplatnila důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení lze podat kasační stížnost z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

Nejvyšší správní soud neshledává tuto námitku důvodnou. Žalobou napadeným rozhodnutím bylo podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu zrušeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc mu byla vrácena k novému projednání. V takovém případě, podle uvedeného ustanovení, odvolací správní orgán (žalovaný) vysloví právní

názor, kterým je správní orgán prvního stupně při novém projednání věci vázán. V posuzovaném případě je nutno zdůraznit, že rozhodnutí žalovaného zrušilo rozhodnutí prvního stupně z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti, neboť se v něm správní orgán nedostatečně vypořádal se všemi podklady pro vydání rozhodnutí. Žalovaný tak zavázal správní orgán prvního stupně k tomu, aby vydal přezkoumatelné rozhodnutí, které se rovněž vypořádá s příjmy podle § 9 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry soudu prvního stupně, že vázanost právním názorem odvolacího správního orgánu je odvislá od existence či naopak neexistence určitých skutečností, které předpokládal odvolací správní orgán. Proto správní orgán prvního stupně musí provést ty úkony a důkazy, které podle odvolacího správního orgánu chybí. K týmž závěrům ostatně dospěla rovněž teorie správního práva (srov. Ondruš, R. Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Praha: Linde Praha, a. s. 2005, s. 287), podle níž *„při odůvodňování neúplnosti dokazování odvolací správní orgán uvede, které důkazy by měl nalézací správní úřad provést, popř. které skutečnosti by měl objasnit. Tímto právním názorem je nalézací správní úřad vázán a pod ... sankcí je povinen uvedené návrhy na doplnění dokazování provést, popř. opatřené důkazy hodnotit v souladu s tímto právním názorem.“* V právních závěrech se musí správní orgán prvního stupně řídit vysloveným právním názorem, pokud se v řízení prokáže existence takových skutečností, které při vyslovení právního názoru předpokládal odvolací správní orgán. V opačném případě se vázanost právním názorem neuplatní. Podle Nejvyššího správního soudu i v případě naprostého respektování závazného právního názoru odvolacího správního orgánu v rozhodnutí prvního stupně, jsou nadále přípustné řádné opravné prostředky na úrovni veřejné správy. To ostatně stanoví § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, podle kterého lze proti novému rozhodnutí podat odvolání, což rovněž vyplývá z § 81 odst. 1 správního řádu.

Podle Nejvyššího správního soudu se rozhodnutím podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu věc vrací správnímu orgánu prvního stupně, pročez nadále zůstává v řešení na úrovni veřejné správy. Věc se nekončí a bude o ní rozhodováno znovu. Připustit soudní přezkum rozhodnutí odvolacího správního orgánu podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu by ve svém důsledku vedlo k popření principu subsidiarity soudní kontroly veřejné správy, na němž je mj. založeno správní soudnictví. Z hlediska principu subsidiarity je třeba dodat, že tím není vyloučena soudní kontrola. Ta nicméně nastane až v okamžiku, když již nelze uplatňovat řádné opravné prostředky na úrovni veřejné správy, což ostatně stanoví § 68 písm. a) s. ř. s. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, publikovaného pod č. 672/2005 Sb. NSS, *„podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu [§ 5, § 68 písm. a) s. ř. s.] je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.“*

V posuzovaném případě jde sice o rozhodnutí odvolacího správního orgánu, vůči němuž obecně nejsou přípustné řádné opravné prostředky, nicméně věc nadále zůstává na úrovni veřejné správy, přičemž posléze v úvahu připadá uplatnění řádných opravných

prostředků. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry soudu prvního stupně, podle kterého rozhodnutí odvolacího správního orgánu, ačkoliv vyslovuje závazný právní názor, nenaplnuje materiální znaky rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., čímž postrádá hmotněprávní důsledky na sféru veřejných subjektivních práv a povinností (shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2005, č. j. 5 As 35/2004 - 56, dostupný na www.nssoud.cz).

Podle ustálené judikatury (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, publikovaný pod č. 923/2006 Sb. NSS) dále „pojem „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba chápat v materiálním smyslu jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení.“ Aby úkon správního orgánu byl přezkoumatelný v režimu § 65 odst. 1 s. ř. s., musí však naplňovat znaky v tomto ustanovení uvedené. Proto nerozhoduje jeho označení. Ačkoliv je tedy úkon žalovaného označen jako „rozhodnutí“, nesplňuje jeho znaky po stránce materiální, neboť se netýká veřejných subjektivních práv a povinností. V takovém případě je třeba postupovat podle § 70 písm. a) s. ř. s., podle kterého jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Podle § 68 písm. e) s. ř. s. je nepřipustná žaloba proti rozhodnutí, které je ze soudního přezkumu vyloučeno. To již zcela správně uvedl soud prvního stupně.

Jen na okraj Nejvyšší správní soud dodává, že na shora uvedených závěrech ničeho nemění judikatura představovaná usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 5 As 13/2006 - 46, publikovaným pod č. 1427/2008 Sb. NSS, podle kterého „žaloba proti rozhodnutí, jímž byla správním orgánem z moci úřední nařízena obnova řízení, je přípustná, jde-li o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Takový případ nastává např. tam, kde je s rozhodnutím o nařízení obnovy řízení spojen odkladný účinek.“ V uvedeném případě jde sice rovněž o rozhodnutí správního orgánu, kterým se věc ponechává (vrací) na úrovni veřejné správy, nicméně jde již o rozhodnutí v oblasti mimořádných opravných prostředků, kdy je třeba chránit práva nabytá v dobré víře na základě pravomocného rozhodnutí. V případě rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu však k nabytí právní moci nedošlo a věc je nadále ponechána ve stádiu správního řízení s přípustností následného užití řádných opravných prostředků.

Nejvyšší správní soud celkově uzavírá, že soud prvního stupně postupoval správně, když žalobu napadající rozhodnutí odvolacího správního orgánu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí prvního stupně a věc mu vrácena k dalšímu řízení podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, odmítl. Uvedené rozhodnutí odvolacího správního orgánu (žalovaného) totiž není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. není dán, protože kasační stížnost není důvodná. Proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 120 a § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s., neboť neúspěšné žalobkyni náhrada nákladů řízení nepřisluší a žalovanému je nelze ve věci pomoci v hmotné nouzi přiznat.

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 17. 8. 2009, č. j. 1 Cad 80/2009 - 18, byla žalobkyni ustanovena zástupkyní advokátka. Ustanovená advokátka je pak oprávněna zastupovat žalobkyni také v řízení o kasační stížnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2007, č. j. 1 Afs 120/2006 - 117, publikované pod č. 1460/2008 Sb. NSS). V takovém případě její hotové výdaje a odměnu za zastupování platí stát (§ 120 a § 35 odst. 8 věta první s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přiznal odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů v celkové výši 800 Kč, která se skládá z částky 500 Kč za jeden právní služby (sepsání a podání kasační stížnosti ze dne 11. 2. 2010 podle § 7, § 9 odst. 2 a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů) a z částky 300 Kč za režijní paušál (§ 13 odst. 1 a 3 uvedené vyhlášky č. 177/1996 Sb.) Tato částka bude ustanovené zástupkyni žalobkyně vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 29. dubna 2010

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu