U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Michala Mazance v právní věci **žalobce J. K.**, zastoupeného JUDr.Věrou Soldánovou, advokátkou, se sídlem v Brně, Orlí 14, **proti žalovanému Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem v Praze 1, Karmelitská 7, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 2. 2002, čj. 13304/02-24,

t a k t o :

I. Žaloba se **o d m í t á.**

II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalobci se **v r a c í** zaplacený soudní poplatek 1000 Kč. Uvedená částka bude žalobci vrácena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám jeho zástupkyně.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou ze dne 23. 4. 2002, podanou v zákonné lhůtě a adresovanou Vrchnímu soudu v Praze, se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 2. 2002, čj. 13304/02-24, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání směřující proti rozhodnutí Krajského úřadu kraje Vysočina, odboru školství, mládeže a sportu (dále jen „Krajský úřad kraje Vysočina“), ze dne 7. 1. 2002, jímž byla povolena obnova řízení ve věci příspěvku na úhradu péče poskytované jeho nezletilému synovi A. K. (dále pouze „syn A.“) ve výchovném ústavu pro mládež.

V žalobě mimo jiné odkazoval na rozsudek Okresního soudu ve Žďáře nad Sázavou ze dne 26. 7. 1999, čj. P 82/94-174, jenž nabyl právní moci dne 18. 8. 1999, a kterým mu bylo ode dne 1. 6. 1998 zrušeno výživné stanovené dřívějšími rozsudky pro syna A. částkou 750 Kč měsíčně. Synovi A. soud zároveň nařídil ústavní výchovu. Podle názoru žalobce mu tedy soud nejen neupravil povinnost přispívat na výživu jeho syna, nýbrž dokonce rozhodl o této povinnosti výslovně negativně. Dodával, že dne 6. 9. 1999 byl syn A.umístěn do Výchovného ústavu pro mládež ve Velkém Meziříčí.

Žalobce dále zdůrazňoval obsah rozhodnutí Výchovného ústavu pro mládež ve Velkém Meziříčí ze dne 26. 1. 2001, čj. 058/01, jímž bylo jednak zrušeno předchozí rozhodnutí o povinnosti žalobce přispívat na úhradu péče poskytované jeho synovi A., a jednak vysloveno, že se tato povinnost žalobci nestanoví. Uvedené rozhodnutí bylo v odvolacím řízení potvrzeno rozhodnutím Okresního úřadu Žďár nad Sázavou, referátu školství, ze dne 26. 3. 2001, čj. RŠ/576/01-VR/Ub.

Žalobce namítal, že návrh na povolení obnovy výše uvedeného řízení podala matka syna A., a Krajský úřad kraje Vysočina návrhu vyhověl a rozhodnutím obnovu řízení povolil. Žalobce podal proti rozhodnutí neúspěšné odvolání, na jehož obsah pro účely soudního řízení plně odkazoval.

Napadenému rozhodnutí žalovaného je dle názoru žalobce třeba vytknout, že věc posoudilo po právní stránce nesprávně. Zjištění skutkového stavu, z něhož vycházelo, bylo v rozporu s obsahem spisů. Nelze také souhlasit se závěrem žalovaného, jenž odmítl žalobcovo odvolání s odůvodněním, že celý případ je založen na nesprávném výkladu termínů "výživné" a „vyživovací povinnost". Rozsudkem Okresního soudu ve Žďáru nad Sázavou ze dne 26. 7. 1999, čj. P 82/94-174, bylo dle žalovaného zrušeno žalobci výživné a nikoli vyživovací povinnost. Takovou povinnost mají ve smyslu § 85 zákona o rodině vůči dítěti oba rodiče do doby, než je dítě schopno se samo uživit.

S popsaným závěrem žalovaného žalobce nesouhlasí, protože dle jeho názoru nelze mít o výroku citovaného rozsudku žádné interpretační pochybnosti. Soud totiž žalobcovu vyživovací povinnost, jakožto rodiče, který nemá dítě ve své výchově, neupravil a výživné mu od zaevidování syna na úřadu práce výslovně zrušil, když zjistil, že syn přes všestrannou podporu žalobce nestudoval, nepracoval a nevedl řádný život. Za této situace nelze podle žalobce aplikovat § 85 odst.1 zákona o rodině, protože jeho syn je schopen se sám uživit anebo se připravovat na budoucí povolání. Syn se ale práci i studiu vyhýbá. O tom, zda existuje či neexistuje vyživovací povinnost rodiče k dítěti rozhoduje výlučně soud, který to ostatně také ve výše citovaném rozsudku učinil. Otázka vyživovací povinnosti žalobce k synovi A. sice byla při rozhodování o určení povinnosti přispívat na úhradu péče poskytované mu ve výchovném zařízení v souladu s nařízením vlády č.176/1996 Sb. zásadní, avšak nelze přehlédnout, že již byla předtím vyřešena citovaným, pravomocným rozsudkem Okresního soudu ve Žďáru nad Sázavou.

Ze všech těchto důvodů považoval žalobce zpochybněné rozhodnutí žalovaného za nezákonné. Navrhoval jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Navíc dodával, že v návaznosti na rozhodnutí žalovaného vydal Výchovný ústav pro mládež ve Velkém Meziříčí dne 18. 3. 2002 nové rozhodnutí, jímž žalobci stanovil povinnost přispívat na úhradu péče poskytované jeho synovi A. a současně vyčíslil žalobcův dluh na uvedeném příspěvku ve výši 4950 Kč.

Žalobce se ještě domáhal odkladu vykonatelnosti napadeného rozhodnutí žalovaného i nového rozhodnutí Výchovného ústavu mládeže ve Velkém Meziříčí ze dne 18. 3. 2002; poté, kdy byla přijata nová právní úprava správního soudnictví, která institut odkladu vykonatelnosti nahradila institutem odkladného účinku žaloby, již takový návrh neuplatnil.

Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě uvedl, že trvá na svém rozhodnutí ze dne 27. 2. 2002. Ve věci žalobce jsou totiž stále zaměňovány pojmy výživné a vyživovací povinnost. Připomínal, že povinnost přispívat na úhradu péče na dítě umístěné ve školském zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy není vázána na soudní rozhodnutí.

Dnem 1. 1. 2003 vstoupila v účinnost nová právní úprava správního soudnictví provedená zákonem č.150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s"), kterou byl kromě jiného zřízen Nejvyšší správní soud (do dne 31. 12. 2002 bylo správní soudnictví upraveno v páté části zákona č. 99/1963 Sb. občanský soudní řád - dále pouze „o. s. ř.").

Vzhledem k tomu, že Vrchní soud v Praze, jenž byl dle původní právní úpravy správního soudnictví k vyřízení této žaloby věcně i místně příslušným soudem, do dne 31. 12. 2002 o žalobě nerozhodl, převzal tuto neuzavřenou věc k dokončení řízení a k vydání rozhodnutí Nejvyšší správní soud (§ 132, § 130 odst. 1 s. ř. s.), který v řízení postupoval podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního soudního řádu správního, jenž upravuje řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a následující s. ř. s.).

Ještě předtím, než mohl Nejvyšší správní soud přistoupit k posouzení vlastní důvodnosti žaloby, musel ze své úřední povinnosti (tzn. i bez návrhu účastníků řízení) zkoumat, zda byly splněny všechny podmínky řízení, tj. zákonné předpoklady, na jejichž základě lze vydat rozhodnutí ve věci samé – dle žalobních bodů přezkoumat napadené rozhodnutí žalovaného a vydat rozsudek.

Do těchto podmínek řízení patří i neexistence kompetenční výluky, která jinak vytváří neodstranitelnou procesní překážku, jež brání soudnímu přezkoumání žalobou zpochybněného rozhodnutí (§ 70 s. ř. s.). V důsledku kompetenční výluky jsou totiž ze soudního přezkumu vyloučeny i úkony správního orgánu, pokud se jimi nezakládá, nemění, neodnímá či závazně neurčuje žádné právo nebo povinnost, tedy, které nejsou po materiální stránce rozhodnutím ve smyslu soudního řádu správního [§ 70 písm. a), § 65 odst. 1].

O takovou právní situaci se však dle názoru Nejvyššího správního soudu v dané věci jednalo.

Z předloženého spisu žalovaného, Nejvyšší správní soud zjistil, že napadeným rozhodnutím žalovaného (ve spojení s rozhodnutím Krajského úřadu kraje Vysočina ze dne 7. 1. 2001, čj. 1899-OŠ 01, čj. 137-OŠ / 02, bylo podle § 62 odst. 1 písm. b) zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“), vyhověno návrhu M. K. (matky syna A. a bývalé manželky žalobce) ze dne 6. 12. 2001 a byla povolena obnova řízení ve věci výše příspěvku na úhradu nákladů na péči poskytovanou Výchovným ústavem mládeže ve Velkém Meziříčí synovi A., které bylo již předtím pravomocně uzavřeno rozhodnutím Okresního úřadu Žďár nad Sázavou, odboru školství, ze dne 26. 3. 2001, čj. RŠ/576/01-VR/Ub.

V této souvislosti je dle názoru Nejvyššího správního soudu ovšem třeba poukázat na to, že ze zákonné úpravy institutu obnovy řízení (§ 62 a následujících správního řádu) vyplývá, že obnova řízení je svých charakterem mimořádným opravným prostředkem (na který má účastník řízení při splnění zákonných předpokladů právní nárok, anebo, jež může být správním orgánem nařízen, je-li na přezkoumání rozhodnutí obecný zájem) sloužícím k odstranění dřívějšího vadného pravomocného rozhodnutí správního orgánu. Zákon stanoví pro povolení nebo nařízení obnovy řízení jmenovitě určené důvody [§ 62 odst.1 písm.a) až písm.e) správního řádu]. Obnovu řízení povolí na návrh účastníka nebo nařídí správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni (§ 63 odst. 1 správního řádu).

Řízení o obnově se rozpadá do dvou fází, které na sebe navazují. V první fázi se rozhoduje o tom, zda obnova vůbec bude či nebude povolena nebo nařízena (§ 63 správního řádu). Druhá fáze představuje vlastní obnovené řízení, ve kterém se vydává nové rozhodnutí ve věci samé, jímž se původní rozhodnutí ruší (§ 64 správního řádu). Tato další fáze přichází v úvahu samozřejmě jedině tehdy, pokud je v předchozí fázi obnova řízení pravomocně povolena nebo nařízena.

V dané věci žalovaný svým rozhodnutím (ve spojení s výše popsaným rozhodnutím Krajského úřadu kraje Vysočina) vyjádřil svůj procesní postoj (ať již zákonný či právně vadný) k důvodům návrhu M. K. na povolení obnovy řízení podle § 62 odst.1 písm. b) správního řádu. V důsledku tohoto jeho rozhodnutí, však zůstalo původní pravomocné rozhodnutí Okresního úřadu Žďár nad Sázavou, odboru školství, ze dne 26. 3. 2001, čj. RŠ/576/01-VR/Ub (ve spojení s rozhodnutím Výchovného ústavu pro mládež ve Velkém Meziříčí ze dne 26. 1. 2001, čj.058/01) nezměněno, protože k jeho zrušení došlo ve smyslu § 64 odst. 3 správního řádu až novým rozhodnutím Výchovného ústavu pro mládež ve Velkém Meziříčí.

Žalobou napadené rozhodnutí žalovaného (ve spojení s rozhodnutím Krajského úřadu kraje Vysočina) sice bylo po formální stránce individuálním správním úkonem – rozhodnutím, neboť bylo vydáno v řízení provedeném dle správního řádu a mělo i zákonné náležitosti (výrok, odůvodnění a poučení o odvolání), avšak po materiální stránce nebylo rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Tímto rozhodnutím nebylo ve skutečnosti založeno, změněno, zrušeno ani závazně deklarováno žádné žalobcovo subjektivní oprávnění ani žádná subjektivní povinnost, která by zde předtím neexistovala. Rozhodnutím byl žalobce dotčen pouze na svých právech procesních, jak vyplyne z další části usnesení.

Naproti tomu rozhodnutím v materiálním slova smyslu (dle § 65 odst.1 s. ř. s.) bylo až nové rozhodnutí Výchovného ústavu pro mládež ve Velkém Meziříčí ze dne 18. 3. 2002, jímž byla žalobci jednak stanovena konkrétní peněžní částka, kterou musí pravidelně přispívat na úhradu nákladů péče poskytované jeho synovi A., a jednak uložena povinnost zaplatit dlužnou částku na tomto příspěvku; teprve až tímto rozhodnutím byl žalobce konkrétně zasažen ve sféře svých materiálních práv a byla mu určena konkrétní hmotněprávní povinnost a proti tomuto rozhodnutí bylo možno brojit žalobou ve správním soudnictví.

Projednávanou žalobou však bylo žalobcem napadeno rozhodnutí o povolení obnovy, nikoliv rozhodnutí vydané v obnoveném řízení, kterým bylo původní rozhodnutí Výchovného ústavu pro mládež ve Velkém Meziříčí ze dne 26. 1. 2001 zrušeno a nově byla žalobci stanovena povinnost přispívat na úhradu péče poskytované jeho synovi A. a byl vyčíslen jeho dluh na uvedeném příspěvku.

Řízení ve správním soudnictví bylo vždy (tzn. jak podle předchozí, tak i jeho současné právní úpravy) koncipováno jako důsledně návrhové, neboť se zahajovalo na základě jediné právní skutečnosti – žaloby, popřípadě jiného návrhu (§ 249 odst. 1, 2, § 250m odst. 1 o. s. ř., ve znění účinném do dne 31. 12. 2002, § 32 s. ř. s.). V žalobě byl žalobce povinen kromě jiného označit rozhodnutí správního orgánu, které napadá [§ 249 odst. 2 o. s. ř., ve znění účinném do dne 31. 12. 2002, § 71 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud (a před ním ani Vrchní soud v Praze) není oprávněn z úřední povinnosti vyhledávat další rozhodnutí správního orgánu, jež by měla být podrobena soudnímu přezkumu, která žalobce v žalobě neuvedl, neboť pro takový procesní postup nemá oporu v zákoně. Uvedený soud je totiž jedním z orgánů veřejné moci České republiky, a proto může konat řízení a vydávat rozhodnutí jen na základě zákona, v jeho mezích a prostředky v něm uvedenými [čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, § 249 odst. 1, 2 a následující o. s. ř., ve znění účinném do dne 31. 12. 2002, § 32 , § 71 a následující s. ř. s.].

Žalobou bylo zpochybněno rozhodnutí, které je vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví. Tímto svým postupem (tj. podáním žaloby proti popsanému rozhodnutí žalovaného) přivodil žalobce vznik neodstranitelné procesní překážky, a proto Nejvyšší správní soud usnesením žalobu jako nepřípustnou odmítl [§ 70 písm. a), § 68 písm. e), § 46 odst.1 písm. d) s. ř. s.].

Nejvyšší správní soud ještě dodává, že rovněž dle právní úpravy správního soudnictví účinné do dne 31. 12. 2002 bylo žalobou napadené rozhodnutí žalovaného z obdobných důvodů vyloučeno ze soudního přezkumu.

Usnesením o odmítnutí žaloby nebyl žalobce, který byl již od zahájení soudního řízení nepřetržitě zastoupen advokátkou, nijak zkrácen na svém ústavně zaručeném právu domáhat se soudního přezkoumání rozhodnutí správního orgánu, protože nové rozhodnutí Výchovného ústavu mládeže ve Velkém Meziříčí ze dne 18. 3. 2002, jímž bylo zasaženo do jeho práv, mohl po vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení napadnout ve správním soudnictví žalobou, v níž mohl uplatnit i výhrady uplatněné v této žalobě a zároveň namítat i dále naznačené právní vady řízení o obnově.

S ohledem na to, že žaloba byla odmítnuta, Nejvyšší správní soud dále vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud konečně rozhodl, že žalobci, k rukám jeho zástupkyně, bude vrácen zaplacený soudní poplatek v částce 1000 Kč (§ 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb. o soudních poplatcích). Tento zákon sice v citovaném ustanovení výslovně upravuje pouze vrácení soudního poplatku v případě zastavení řízení před prvním jednáním, a nikoli i při odmítnutí žaloby před prvním jednáním, odmítnutí žaloby je však procesně srovnatelný následek se zastavením řízení, a proto soud rozhodl o vrácení soudního poplatku žalobci.

Nad rámec výše popsaných právních závěrů považuje Nejvyšší správní soud dále za potřebné poukázat na některá zásadní pochybení žalovaného i správního orgánu prvního stupně, byť závěry z těchto pochybení lze učinit jen v řízení o žalobě proti novému rozhodnutí Výchovného ústavu mládeže ve Velkém Meziříčí ze dne 18. 3. 2002, byla-li taková žaloba včas podána.

Z výroku rozhodnutí žalovaného není zřejmé, podle kterého konkrétního ustanovení správního řádu účastník řízení – žalovaný rozhodoval. Uvedenou náležitost musí obsahovat výrok každého rozhodnutí vydaného dle správního řádu (§ 47 odst. 2, věta první správního řádu). Z výroku rozhodnutí žalovaného v dané věci dále vyplývá, že žalobcovo odvolání bylo zamítnuto; žalovaný rozhodoval nikoli věcně, nýbrž procesně. Takový postup je samozřejmě možný, avšak jen v případě, kdy odvolací orgán odvolání zamítá pro opožděnost nebo nepřípustnost (§ 60 správního řádu). Uvedenému výroku ale neodpovídá odůvodnění rozhodnutí, protože žalovaný se v něm nezmiňuje o opožděnosti či nepřípustnosti tohoto řádného opravného prostředku – odvolání žalobce. Naopak, z odůvodnění rozhodnutí je nepochybné, že žalovaný se zabýval věcnou stránkou odvolání. Tomu ovšem zase neodpovídá výrok jeho rozhodnutí, jenž by v takovém případě musel obsahovat i další povinnou zákonnou část o tom, že rozhodnutí Krajského úřadu kraje Vysočina, odboru školství, mládeže a sportu ze dne 7. 1. 2002 čj. 1899/ - OŠ/ 01, č.j. 137 – OŠ/ 02 se potvrzuje, neboť v případě, že odvolací orgán rozhodnutí nezmění nebo nezruší, musí odvolání zamítnout a rozhodnutí potvrdit (§ 59 odst. 2 správního řádu). Rozhodnutí

žalovaného tak trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, neboť jeho odůvodnění je mimo jiné v zásadním rozporu s výrokem uvedeného rozhodnutí.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu je navíc zřejmé, že i celé řízení o povolení obnovy vykazuje právní vady. Tak například ze zpochybněného rozhodnutí Krajského úřadu kraje Vysočina vyplývá, že obnova řízení byla povolena podle § 62 odst. 1 písm. b) správního řádu, tedy proto, že původní rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky, o níž bylo příslušným orgánem rozhodnuto jinak.

O takovou právní situaci se však v dané věci nemohlo jednat, protože žádnou předběžnou právní otázku zřejmě nebylo třeba řešit, neboť okruh občanů, kteří byli povinni přispívat na úhradu péče poskytované mládeži ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy, ochranné výchovy a preventivní péče přímo stanovil právní předpis - § 23 odst. 1, 2, 3 zákona č. 76/1978 Sb. o školských zařízeních ve znění účinném v době rozhodování žalovaného. Vlastní výše takového příspěvku pak byla na základě § 23 odst. 3 téhož zákona upravena nařízením vlády č. 176/1996 Sb., kterým se stanoví výše příspěvku na úhradu péče poskytované mládeži umístěné ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy, ochranné výchovy nebo preventivné péče.

Konečně je třeba poukázat na to, že jsou důvodné pochybnosti o tom, zda žalobce měl vůbec být účastníkem řízení, jež bylo ukončeno napadeným rozhodnutím žalovaného. Ze spisu žalovaného totiž vyplývá, že před zahájením řízení o povolení obnovy vydal Výchovný ústav pro mládež ve Velkém Meziříčí ve věci příspěvku na úhradu péče poskytované žalobcovu synovi A. dne 26. 1. 2001 pod čj. 058/ 01 dvě rozhodnutí. Prvním z nich vyslovil, že žalobci nestanoví povinnost přispívat na tuto péči a současně zrušil své dřívější rozhodnutí ze dne 9. 2. 2000 o výši takového příspěvku. Druhým rozhodnutím stanovil M. K. povinnost přispívat na úhradu uvedené péče částkou 1350 Kč měsíčně. Jmenovaná se proti tomuto rozhodnutí odvolala. Okresní úřad Žďár nad Sázavou vydal dne 26. 3. 2001, čj. R.Š./ 576/ 01 – VR/ Ub, rozhodnutí, jímž rozhodnutí čj. 058/ 01 potvrdil. Z odůvodnění tohoto rozhodnutí je zřejmé, že jím bylo potvrzeno rozhodnutí, kterým byla M. K. stanovena povinnost přispívat na úhradu péče. Ze záhlaví rozhodnutí je také patrné, že účastníkem řízení byla pouze M. K., které také bylo odvolací rozhodnutí doručeno.

Naproti tomu účastníkem tohoto řízení nebyl ani nemohl být žalobce, neboť popsanými rozhodnutími nebylo rozhodováno o žádném jeho právu či povinnosti. Proti uvedenému pravomocnému odvolacímu rozhodnutí Okresního úřadu Žďár nad Sázavou podala dne 6. 12. 2001 M. K. návrh na obnovu řízení, jemuž stejný okresní úřad rozhodnutím ze dne 7. 1. 2002 vyhověl. Okresní úřad Žďár nad Sázavou však mezi účastníky řízení zahrnul i žalobce, jak vyplývá z tzv. rozdělovníku, na jehož základě bylo žalobci uvedené rozhodnutí doručeno. Rozhodnutí o povolení obnovy řízení se však žalobce vůbec netýkalo neboť původní řízení i rozhodnutí se vztahovalo jen k určení výše příspěvku M. K., a proto žalobce nemohl získat postavení účastníka řízení. Takto právně vadně přiznaného postavení účastníka řízení žalobce „využil“ a podal proti rozhodnutí o povolení obnovy odvolání, o kterém rozhodoval žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím.

Tímto usnesením nebylo rozhodováno ve věci samé (o důvodnosti žaloby), a tak k jeho vydání nebylo třeba nařizovat jednání, neboť uvedený procesní postup zákon výslovně připouští (§ 49 odst.1 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. ledna 2004

JUDr.Marie Žišková
předsedkyně senátu