

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Bohuslava Hnízdila v právní věci žalobkyně: **PhDr. H. P.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 10. 2009, č. j. 2009/50576 - 212, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2010, č. j. 11 Ca 309/2009 - 30,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobkyni **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobkyně dne 5. 6. 2009 požádala Krajský úřad Olomouckého kraje (dále jen „krajský úřad“) o náhradu nákladů řízení ve výši 832 Kč, které jí vznikly dne 1. 6. 2009 v důsledku jízdy osobním automobilem z místa jejího pobytu (V. H.) do Olomouce. Žalobkyně ke krajskému úřadu cestovala za účelem nahlédnutí do spisového materiálu ve věci odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Litovel o odejmutí příspěvku na živobytí podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“).

Krajský úřad žádost žalobkyně rozhodnutím ze dne 18. 6. 2009, č. j. KUOK 61449/2009, zamítl. Dospěl k závěru, že podle § 79 zákona o pomoci v hmotné nouzi, který je speciálním ustanovením ve vztahu k § 79 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, má účastník řízení nárok na náhradu nákladů vzniklých v řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi. Přesto však nárok dle § 79 zákona o pomoci v hmotné nouzi není absolutní, neboť je nezbytné posoudit důvody vzniku nákladů na straně účastníka. Tato skutečnost vyplývá

z § 6 odst. 2 správního řádu, který po správním orgánu vyžaduje takový postup, při němž nikomu nevznikají zbytečné náklady. Ustanovení § 79 zákona o pomoci v hmotné nouzi nelze podle krajského úřadu vyložit tak, že jakákoli realizace práva účastníkem dle jeho uvážení jde na vrub správního orgánu. V souladu s tím pak krajský úřad posoudil žádost žalobkyně; konstatoval, že její návštěva realizovaná dne 1. 6. 2009 nebyla významná ani nezbytná pro zajištění průběhu správního řízení, neboť žalobkyně jednak nebyla vyzvána, aby se dostavila a vyjádřila k podkladům rozhodnutí, a jednak uvedla do protokolu skutečnosti, které byly správnímu orgánu známy z předložené spisové dokumentace. Žalobkyně mohla podle správního orgánu prvního stupně využít jiné možnosti, jak se vyjádřit k odvolání (doplnit jej či označit písemnosti založené ve spisové dokumentaci).

V navazujícím řízení o odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu pak žalovaný rozhodl tak, že krajský úřad nepochybil, když náhradu nákladů řízení žalobkyni nepřiznal. Ve smyslu § 79 odst. 3 správního řádu si každý z účastníků nese náklady, které v souvislosti s průběhem správního řízení vynaložil. Ustanovení § 79 zákona o pomoci v hmotné nouzi pak výslovně nestanoví, že účastníci řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi mají nárok na náhradu nákladů, které v souvislosti s řízením vynaložili. Vzhledem k tomu je pak třeba uplatnit obecné pravidlo obsažené v § 79 odst. 3 správního řádu. Přestože žalovaný nesouhlasil s odůvodněním rozhodnutí krajského úřadu, ztotožnil se s jeho výrokem a rozhodnutí tedy potvrdil (rozhodnutím ze dne 16. 10. 2009, č. j. 2009/50576 - 212).

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně k Městskému soudu v Praze žalobu, v níž nesouhlasila s výkladem § 79 zákona o pomoci v hmotné nouzi, jak jej podal žalovaný. Je-li v tomto zákoně stanoveno, že náklady řízení podle tohoto zákona hradí stát, je třeba takové ustanovení vykládat ve prospěch účastníků řízení, nikoli v jejich neprospěch. Žalobkyně má tedy na rozdíl od žalovaného za to, že nárok na náhradu nákladů řízení vedeného podle zákona o pomoci v hmotné nouzi, je obligatorní.

Městský soud konstatoval, že obecná zásada zakotvená v § 79 odst. 3 správního řádu stanovící, že správní orgán a účastník nesou každý své náklady řízení, platí, nestanoví-li zákon jinak. Jinak pak podle městského soudu stanoví jak sám správní řád v § 79 odst. 4 až 7, tak zákon o pomoci v hmotné nouzi v § 79 odst. 1, podle kterého náklady řízení o příspěvku na živobytí, mimořádné okamžité pomoci a doplatku na bydlení nese stát. Toto ustanovení přitom nelze vykládat tak, že stát nese jen ty náklady, které vynaloží správní orgán v souvislosti s řízením podle zákona o pomoci v hmotné nouzi. Ztrácelo by totiž opodstatnění ustanovení § 79 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi, z něhož vyplývá, že orgány pomoci v hmotné nouzi nemají nárok na náhradu nákladů vzniklých v řízení o dávkách. Navíc, pokud by v řízení, které je vedeno podle zákona o pomoci v hmotné nouzi, měla platit obecná zásada, jež je vyjádřena v § 79 odst. 3 správního řádu, pak by ustanovení § 79 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi bylo nadbytečným. Rovněž z důvodové zprávy k zákonu o pomoci v hmotné nouzi vyplývá, že vzhledem k charakteru dávek hmotné nouze budou účastníky řízení podle tohoto zákona v drtivé většině občané v tíživé ekonomické situaci, proto se břemeno nákladů řízení přenáší výhradně na orgány, které o těchto dávkách rozhodují. Z těchto důvodů městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Stěžovatel zde uvádí, že je třeba ustanovení § 79 zákona o pomoci v hmotné nouzi, jehož účelem je, aby orgány pomoci v hmotné nouzi v řízení o příslušných dávkách nesly vždy své náklady, a to i v případě, že tyto náklady vznikly v důsledku porušení právní povinnosti účastníků řízení, vykládat jako speciální právní úpravu ve vztahu k § 79 odst. 5 a 6 správního řádu. Tato úprava však výslovně nestanoví, že účastníci řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi mají nárok na úhradu nákladů řízení, které v souvislosti se správním řízením vynaložili. Vzhledem k tomu, že takováto právní úprava není v zákoně o pomoci v hmotné nouzi obsažena, je třeba uplatnit obecné pravidlo podle § 79 odst. 3 správního řádu, podle něhož si každý ze subjektů správního řízení nese své náklady.

Dříve, než Nejvyšší správní soud přistoupil k věcnému posouzení kasační stížnosti, bylo na něm zhodnotit její přípustnost. Kasační stížnost byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou, která je řádně zastoupena ve smyslu § 105 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“). Přípustnost kasační stížnosti v tomto konkrétním případě však Nejvyšší správní soud posuzoval i ve světle § 104 odst. 2 s. ř. s., podle kterého je kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, nepřípustná.

Žalobkyně si podala žalobu proti rozhodnutí stěžovatele, v níž nadále trvala na svém nároku na náhradu nákladů řízení - cestovného. O takovém podání přitom nestanoví ani § 46 s. ř. s., že by se mělo odmítnout, ani § 68 s. ř. s., že by bylo nepřípustné. Městský soud tedy žalobu posoudil a dospěl k závěru, žalobkyně má nárok na náhradu nákladů řízení, který v řízení před žalovaným uplatňovala. Výrokem I. tedy rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, výrokem II. pak rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Proti tomuto rozsudku pak žalovaný brojí kasační stížností, v níž se závěry městského soudu ohledně nákladů řízení, které žalobkyni vznikly v souvislosti se správním řízením, nesouhlasí.

Předloženou kasační stížnost tedy Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů posoudil jako přípustnou.

Dále se Nejvyšší správní soud zaměřil na věcné posouzení věci a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

V nyní posuzované věci vyvstává jako stěžejní otázka, zda má účastník řízení o dávce pomoci v hmotné nouzi nárok na náhradu nákladů řízení, příp. za jakých podmínek. Za tímto účelem je třeba posoudit vztah § 79 správního řádu a § 79 zákona o pomoci v hmotné nouzi, které stanoví základní pravidla pro rozložení břemena nákladů řízení podle těchto dvou zákonů.

Pokud jde nejprve o samotný vztah správního řádu a zákona o pomoci v hmotné nouzi, lze odkázat na § 1 odst. 2 správního řádu, který stanoví, že se tento zákon použije, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Za zvláštní zákon v tomto smyslu pak lze považovat zákon o pomoci v hmotné nouzi, neboť obsahuje ustanovení upravující správní řízení svého druhu. Pokud pak tento zákon obsahuje ustanovení upravující tutéž otázku odlišně, je třeba bezpochyby vycházet právě ze zákona o pomoci v hmotné nouzi. Totéž vyplývá i

z § 66 zákona o pomoci v hmotné nouzi, podle kterého se v řízení podle zákona o pomoci v hmotné nouzi postupuje podle správního řádu jen v případě, kdy zákon o pomoci v hmotné nouzi nestanoví jinak.

Dále je třeba se zaměřit na samotné znění stěžejních ustanovení správního řádu a zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Podle § 79 odst. 3 správního řádu platí, že: „*Nestanoví-li zákon jinak, nese správní orgán nebo dotčený orgán (§ 136) a účastník své náklady.*“

Ustanovení § 79 odst. 5 správního řádu stanoví, že: „P*ovinnost nahradit náklady řízení paušální částkou uloží správní orgán účastníkovi, který řízení vyvolal porušením své právní povinnosti. Prováděcí právní předpis stanoví výši paušální částky nákladů řízení a výši paušální částky nákladů řízení ve zvláště složitých případech nebo byl-li přibrán znalec. V případech hodných zvláštního zřetele lze výši paušální částky na požádání snížit.*“

Šestý odstavec tohoto ustanovení pak uvádí, že „*povinnost nahradit náklady řízení, které by jinak správnímu orgánu nebyly vznikly, může správní orgán uložit tomu, kdo jejich vznik způsobil porušením své povinnosti*“.

Ustanovení § 79 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi stanoví, že: „*Náklady řízení o příspěvku na živobytí, mimořádné okamžité pomoci a doplatku na bydlení nese stát.*“

Podle druhého odstavce tohoto ustanovení pak platí, že: „*Orgány pomoci v hmotné nouzi nemají nárok na náhradu nákladů vzniklých v řízení o dávkách.*“

Z důvodové zprávy k zákonu o pomoci v hmotné nouzi konečně vyplývá, že: „*Vzhledem k charakteru dávek hmotné nouze budou účastníky řízení podle tohoto zákona v drtivé většině občané v tíživé ekonomické situaci, proto se břemeno nákladů řízení přenáší výhradně na orgány, které o těchto dávkách rozhodují.*“ (Poslanecká sněmovna, tisk č. 1063/0, 4. volební období, dostupný na www.psp.cz).

Jak již Nejvyšší správní soud shora konstatoval, ustanovení § 79 správního řádu a § 79 zákona o pomoci v hmotné nouzi stanoví pravidla pro rozložení břemena nákladů řízení v režimech příslušných zákonů. Správní řád v § 79 odst. 3 stanoví obecné pravidlo, podle kterého náklady, které vznikly správnímu úřadu, jdou k tíži správního úřadu, a ty, které vznikly účastníkovi, si tento účastník nese sám, a to i v případě, pokud řízení nevyvolal. Pátý a šestý odstavec ustanovení § 79 správního řádu pak vystihují případy, kdy vzniká povinnost nahradit náklady státu v případech protiprávního jednání účastníků. Z § 79 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi jasně vyplývá záměr zákonodárce odbřemenit účastníky řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi od povinnosti hradit náklady řízení. Tento záměr je pak dále potvrzen ve výše citované pasáži důvodové zprávy k tomuto zákonu. K námitce stěžovatele Nejvyšší správní soud uvádí, že rozhodně není možno dospět k závěru, že by pohnutkou zákonodárce bylo odbřemenit pouze ty účastníky řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi, kteří dané řízení vyvolali porušením své právní povinnosti, či kteří tím, že porušili právní povinnost, způsobili náklady, které by správnímu orgánu jinak nevznikly. Zákon jinak nerozlišuje mezi účastníky, kteří řízení

vyvolali či způsobili správnímu orgánu náklady řízení porušením své právní povinnosti, a jinými účastníky.

Byť § 79 zákona o pomoci v hmotné nouzi explicitně nestanoví, že stát nese všechny náklady tohoto řízení, tedy i ty, které vznikly účastníkovi v průběhu správního řízení, lze tuto skutečnost dovodit ze samotné právní úpravy, neboť výslovně jen druhý odstavec § 79 upravuje náhradu nákladů řízení orgánům pomoci v hmotné nouzi. První odstavec § 79 se pak týká všech nákladů řízení podle příslušného zákona. Zákon o pomoci v hmotné nouzi tedy nejen, že stanoví, že stát nemůže po účastníku požadovat náhradu nákladů řízení, ale také, že stát nese veškeré náklady spojené s řízením podle tohoto zákona, tedy i náklady účastníka. Jedná se o evidentní odchylku od obecné úpravy správního řádu.

Na základě shora uvedeného a dále § 1 odst. 2 správního řádu a § 66 zákona o pomoci v hmotné nouzi tedy lze dovodit, že ustanovení § 79 zákona o pomoci v hmotné nouzi nepředstavuje speciální právní úpravu pouze vzhledem k pátému a šestému odstavci § 79 správního řádu, jak stěžovatel tvrdí.

Názor žalovaného, vyjádřený ve správním rozhodnutí i v kasační stížnosti, podle kterého je třeba v dané věci aplikovat obecné pravidlo v § 79 odst. 3 správního řádu tedy neobstojí. Nejvyšší správní soud se, pokud jde o otázku aplikační přednosti § 79 zákona o pomoci v hmotné nouzi v posuzovaném případě, ztotožňuje s rozsudkem městského soudu. Městský soud dospěl ke správnému právnímu názoru a odůvodnění jeho rozsudku v podstatné míře obstojí. Přesto Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné odůvodnění rozsudku městského soudu doplnit, neboť má za to, že § 79 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi nelze vyložit tak, že jakákoli realizace práva účastníkem řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi jde na vrub správnímu orgánu.

Při posuzování práva na náhradu nákladů řízení je naopak třeba posoudit nezbytnost účastníky vynaložených nákladů. Přitom nelze jednoznačně vymezit či stanovit, které náklady vynaložené účastníky správního řízení mají být považovány za účelně vynaložené a které nikoli. Při posouzení této otázky pro účely přiznání náhrady nákladů řízení je na správním orgánu, aby uvážil okolnosti toho konkrétního případu a své rozhodnutí náležitě odůvodnil.

Způsob, jakým tak učinil krajský úřad v nyní posuzovaném případě, však Nejvyšší správní soud nepovažuje za správný. Za běžných okolností nelze nepřiznat náhradu nákladů s odůvodněním, že účastník (zde žalobkyně) poté, co nahlédl do spisu, uvedl do protokolu pouze skutečnosti, které jsou zcela zřejmé ze spisové dokumentace. V této souvislosti je totiž třeba konstatovat, že účastník nenahlíží do spisu primárně za účelem jeho doplnění, ale především s cílem seznámit se s jeho obsahem a zjistit, na základě jakých skutečností a podkladů bude správní orgán postupovat. Až v návaznosti na to pak může případně shledat, že je třeba spisový materiál doplnit. Rovněž nelze posuzování účelnosti účastníkem vynaložených nákladů odůvodnit odkazem na § 6 odst. 2 správního řádu, jak učinil krajský úřad. Uvedené ustanovení zakotvuje zásadu hospodárnosti, resp. procesní ekonomie, podle které „*správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje*. (...)“. Uvedená zásada klade nároky

pouze na správní orgány, neboť právě po nich požaduje určitý postup. Nelze ji vykládat způsobem, jakým činí stěžovatel, a sice že by kladla požadavek na hospodárný postup v řízení rovněž na jeho účastníky.

Správní orgán by měl při rozhodování o náhradě nákladů řízení především posoudit, zda postup účastníka v řízení a na něj navazující požadavky, pokud jde o náhradu nákladů řízení, nehraničí se zneužitím nastavených pravidel pro rozložení břemene nákladů řízení. Okolností, k jejíž zvážení může správní orgán v takové situaci přistoupit, je například frekvence nahlížení do spisu; i zde však nelze jednoznačně vymezit, jaká frekvence je přiměřená a jaká již excesivní. Na to lze usoudit až v závislosti na okolnostech dané věci. V nyní posuzovaném případě je na správním orgánu především uvážit, zda bylo skutečně nezbytné a účelné, aby se žalobkyně ke správnímu orgánu dopravila osobním automobilem, a nikoli hromadnou dopravou. V této souvislosti lze odkázat na rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 28. 6. 2000, sp. zn. 9 Co 578/2000, k otázce účelnosti a hospodárnosti použití osobního automobilu jako dopravního prostředku k nařízenému (v daném případě soudnímu) jednání: „*Zásadně výše těchto nákladů je dána účelnými a hospodárnými výdaji na přepravu veřejným hromadným dopravním prostředkem. Není ovšem vyloučeno, aby s ohledem na okolnosti konkrétního případu byla cesta k soudu konána jiným způsobem – např. osobním automobilem.*“ Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stát nese náklady účastníka řízení o příspěvku na živobytí, mimořádné okamžité pomoci a doplatku na bydlení, pokud byly vynaloženy nutně a účelně.

V posuzované věci bude tedy na stěžovateli, aby posoudil nárok žalobkyně na náhradu nákladů s přihlédnutím ke skutečnosti, zda nárokované náklady řízení byly vynaloženy nutně a účelně pro naplnění účelu řízení a práv žalobkyně a zda její postup nevykazuje znaky zneužití práva.

Nejvyšší správní soud tedy doplnil odůvodnění rozsudku městského soudu, aniž by současně musel napadený rozsudek zrušit pro nedostatek důvodů rozhodnutí. Tento postup je v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu v případech, kdy krajský soud dospěl ke správnému právnímu závěru, přičemž důvody, kterými tento svůj závěr podložil, v převážné míře obstojí (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publikované pod č. 1865/2009 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 104/2008 - 66, dostupný na www.nssoud.cz).

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. poslední věty zamítl.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Žalobkyni, která netvrdí, že by jí v souvislosti s řízením o kasační stížnosti nějaké náklady vznikly, se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. března 2011

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně

senátu