

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobce: **M. R.,** zastoupen Mgr. Marcelou Balátovou, advokátkou se sídlem Přívrat 1454/12, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí,** se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, (do 31. 12. 2011 Magistrát města Brna), o přezkoumání rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru sociálních věcí ze dne 4. 5. 2011, č. j. MMB/0172393/2011, sp. zn. OSP/ 7240/552/21/ 11/No./odv., v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2011, č. j. 57 A 80/2011 - 22,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2011, č. j. 57 A 80/2011 – 22, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností žalobce (dále „stěžovatel“) napadl shora uvedený rozsudek Krajského soudu v Brně (dále „krajský soud“), jímž bylo výrokem I. zrušeno „*pro nezákonnost*“ specifikované rozhodnutí Magistrátu města Brna ze dne 4. 5. 2011 vydané v odvolacím řízení ve věci dávky mimořádné okamžité pomoci z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví, a výrokem II. rozhodnuto tak, že žádnému z účastníků se nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení.

Krajský soud při posouzení věci zjistil, že žalovaný správní orgán ve výroku svého rozhodnutí nepřesně specifikoval rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jímž bylo rozhodnuto o nároku žalobce (chybné datum 26. 1. 2010 místo 26. 1. 2011), čímž dle jeho názoru podstatně porušil ustanovení o řízení podle § 76 odst. 1 písmeno c) s. ř. s. Z tohoto

důvodu nebylo možno přezkoumat uvedené rozhodnutí v mezích uplatněných žalobcových námitek, neboť pro soudní přezkum zde není srozumitelný závěr správního orgánu, když z výroku rozhodnutí nelze porozumět, jak vlastně správní orgán ve věci rozhodl. Soud proto rozhodnutí žalovaného dle citovaného ustanovení s. ř. s. bez dalšího zrušil, aniž ve věci nařizoval jednání. Výrok o nákladech řízení pak odůvodnil tím, že úspěšnému žalobci náklady řízení nevznikly.

Kasační stížnost

Kasační stížnost stěžovatel podal přesvědčen o existenci důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Explicitně uvedl, že rozsudek nenapadá v části výroku soudu o zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení, kde rozsudek považuje za rozhodnutí „*principielně správné*" a netvrdí a priori ani to, že nedostatky odůvodnění musely mít vliv na zákonnost výroku I. napadeného rozsudku. K tomuto závěru připojuje úvahu, že pro naplnění kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. stačí pouhá možnost, že namítaná vada na zákonnost rozhodnutí vliv mít mohla.

Stěžovatel nezpochybňuje nepřípustnost kasační stížnosti jen proti výroku o nákladech řízení. Tvrdí však, že kasační stížnost se nemíří pouze na náklady řízení, byť s tímto výrokem rozsudku krajského soudu úzce souvisí. Podstatnou je totiž ta skutečnost, že stěžovatel požadoval náklady řízení již v žalobě proti rozhodnutí žalovaného, avšak krajský soud se spokojil s nepodloženým konstatováním, že mu žádné náklady nevznikly, aniž by se pokusil tento závěr ověřit výzvou stěžovateli k doložení jejich existence před vydáním napadeného rozsudku.

V té souvislosti stěžovatel rovněž zdůrazňuje, že neoprávněným postupem krajského soudu dle § 76 odst. 1 s. ř. s. bylo porušeno jeho právo na veřejné projednání věci (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

Stěžovatel namítá též zmatečnost rozhodnutí krajského soudu spočívající v tom, že projednání věci bránily chybějící podmínky řízení. Námitku zdůvodnil tvrzením, že odvolacím správním orgánem měl být příslušný krajský úřad, nikoli Magistrát města Brna. Krajský soud tak měl, dle názoru stěžovatele, dle § 64 s. ř. s. ve spojení s § 104 0dst. 1 zákona č. 99/1963 Sb. občanského soudního řádu, „*věc přímo postoupit krajskému úřadu, který by věc projednal a rozhodl.*" Nejvyššímu správnímu soudu stěžovatel navrhuje, aby předmětnou záležitost „*posoudil i z hlediska věcné příslušnosti v řízení před Krajským soudem v Brně*".

Stěžovatel uvedl další výhrady směřující k otázce určení rozhodného období pro posuzování jeho majetkových poměrů a neúplnost dokazování v daném směru rozhodných skutečností.

Konečně stěžovatel navrhuje, aby, v řízení o kasační stížnosti bylo nařízeno jednání, při kterém by byl schopen uplatněné důvody podrobně vysvětlit.

Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby byl napadený rozsudek zrušen a věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení, ve kterém by krajský soud také znovu rozhodl o nákladech řízení a rozhodnutí by náležitě odůvodnil.

V průběhu řízení před Nejvyšším správním soudem stěžovatel vznesl námitku podjatosti ve vztahu k soudcům tohoto soudu, kteří měli v té době ve věci rozhodovat. Usnesením ze dne 18. 5. 2012, č. j. Nao 35/2012 - 72, rozhodl v souladu s § 8 s. ř. s. jiný senát Nejvyššího správního sodu, a to tak, že označení soudci z projednávání a rozhodování dané věci vyloučeni nejsou.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Dříve, než Nejvyšší správní soud přistoupil k meritornímu posouzení uplatněných námitek, musel posoudit otázku přípustnosti podané kasační stížnosti. Podle § 104 odst. 2 s. ř. s. je totiž nepřípustná kasační stížnost, která směřuje jen proti důvodům rozhodnutí soudu nebo jen proti výroku o nákladech řízení. V daném případě bylo výrokem I. napadeného rozsudku zrušeno rozhodnutí žalovaného a s tímto výrokem byl stěžovatel srozuměn. Výrok II. se týkal právě jen nákladů řízení.

Již na základě hodnocení prvého důvodu nepřípustnosti kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je přípustná. Vycházel přitom ze své stabilní judikatury k této otázce, která bere v úvahu skutečnost, že ve správním soudnictví není rozhodováno o právu samém, ale pouze o zákonnosti rozhodnutí orgánů veřejné správy. Výroky rozsudků soudu tak mají v případě úspěchu žalobce pouze kasační povahu s tím, že závazný právní názor na spornou otázku je obsažen až v odůvodnění rozsudku. Je třeba proto vždy rozlišovat, zda uplatněná kasační stížnost směřuje skutečně jen do důvodů rozhodnutí soudu nebo brojí i proti právnímu názoru, jímž byl správní orgán pro další řízení zavázán. I formálně úspěšný žalobce, který dosáhl zrušení správního rozhodnutí, totiž může být fakticky neúspěšný, jestliže závazný právní názor soudu nevyhovuje námitkám, které v žalobním řízení uplatnil.

Krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného z důvodu vady jeho výroku spočívající v nesprávné identifikaci prvoinstančního správního rozhodnutí, k níž přihlédl podle § 76 odst. 1 s. ř. s. z úřední povinnosti, a žalobními námitkami uplatněnými stěžovatelem se proto nezabýval. Pro další řízení byl tedy žalovaný de facto zavázán vydat nové rozhodnutí bez této vady, zatímco stěžovatelem nastolená otázka, který správní orgán by měl o jeho odvolání rozhodnout, explicitně řešena nebyla. Namítá-li nyní stěžovatel, že tato otázka bez ohledu na vadu vytýkanou soudem posouzena být měla a mohla, případně že byla implicitně posouzena chybně, hodnotí Nejvyšší správní soud takovouto námitku jako námitku směřující do vysloveného závazného právního názoru, nikoliv pouze do důvodů rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných stížnostních bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je zčásti důvodná. Výrok rozsudku krajského soudu není zcela v souladu s jeho odůvodněním a ani samo odůvodnění není ohledně aplikace příslušných ustanovení s. ř. s. jednoznačné. Ve

výroku rozsudku totiž krajský soud uvádí, že ruší rozhodnutí žalovaného „pro nezákonnost“, což je však pojem vyhrazený pro nesprávné právní posouzení věci. Z odůvodnění, jež stojí na aplikaci ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s., je však zřejmé, že důvodem byly zjištěné „vady řízení“. Krajský soud navíc ve svém názoru osciluje mezi ustanovením písmene a), tedy nepřezkoumatelností rozhodnutí o odvolání, když dovozuje, že kvůli nepřesnému označení rozhodnutí prvoinstančního správního rozhodnutí z něj nelze porozumět, jak vlastně odvolací orgán ve věci rozhodl, a ustanovením písmene c), kdy tutéž vadu výroku podřazuje pod tzv. jiné vady řízení, které mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud však v projednávané věci žádný z výše uvedených názorů nesdílí. Krajský soud v obecné rovině správně dovodil, že k vadám výroku, které zakládají jeho nepřezkoumatelnost, přihlíží soud z úřední povinnosti a že takováto vada brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů. Stejně tak není pochyb o tom, že rozpor výroku rozhodnutí s jeho odůvodněním spadá doktrinálně do kategorie nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost a že takovouto nepřezkoumatelnost může způsobit i rozporná identifikace rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve výroku a odůvodnění rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Nejvyšší správní soud má však za to, že takto intenzivní vadou napadené správní rozhodnutí v projednávané věci netrpí. Je totiž třeba odlišit situaci, kdy lze mít skutečné pochyby o tom, jaké rozhodnutí bylo předmětem odvolacího správního řízení, od situace, která nastala i v projednávaném případě, kdy „nesprávná identifikace“ rozhodnutí je na úrovni zřejmých chyb a nesprávností ve smyslu § 70 správního řádu a v režimu zde uvedeném je i napravitelná.

V dané věci odvolací správní orgán ve výroku svého rozhodnutí jasně a srozumitelně uvedl, že odvolání podané stěžovatelem se zamítá a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se potvrzuje. Při identifikaci tohoto rozhodnutí se však dopustil zřejmé nesprávnosti při přepisu data jeho vydání, kdy místo dne 26. 1. 2011 uvedl nepřesně 26. 1. 2010, číslo jednací 424/2011/BBE již bylo napsáno správně. V odůvodnění pak toto rozhodnutí označil řádně jak datem, tak i číslem jednacím. Dle názoru Nejvyššího správního soudu tak reálné pochyby o tom, jaké rozhodnutí žalovaný v odvolacím řízení posuzoval, vůbec nemohly vzniknout, ostatně z obsahu žaloby je zřejmé, že je neměl ani stěžovatel. Rozhodnutí žalovaného proto nelze považovat za nepřezkoumatelné podle § 76 odst. 1 písmeno a) s. ř. s., ani zatížené jinou vadou řízení podle § 76 odst. 1 písmeno c) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud v této části uzavírá, že rozhodnutí žalovaného netrpí vadou podle § 76 odst. 1 s. ř. s. a krajský soud proto pochybil, pokud nepřezkoumal toto rozhodnutí v mezích žalobních bodů uplatněných stěžovatelem v jeho žalobě. Tím byl naplněn důvod kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písmeno d) s. ř. s., neboť napadený rozsudek krajského soudu sice není nepřezkoumatelný, je však zatížen tzv. jinou vadou řízení, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Nejvyšší správní soud naproti tomu nepřisvědčil dalším námitkám uplatněným stěžovatelem, který tvrdil, že soud nesprávně určil žalovaný správní orgán a také mu upřel právo na veřejné projednání věci.

Podle § 69 s. ř. s. je žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. V dané věci není sporu o tom, že v posledním stupni vydal rozhodnutí Magistrát města Brna a tento správní orgán tedy měl v době rozhodnutí krajského soudu pasivní procesní legitimaci bez ohledu na to, jak by byla na základě žaloby stěžovatele posouzena v přezkumném soudním řízení otázka jeho kompetence. Pokud by totiž soud dospěl k závěru, že žalovaný příslušným k vydání rozhodnutí o odvolání nebyl, bylo by to důvodem ke zrušení jeho rozhodnutí či dokonce vyslovení jeho nicotnosti, jak ostatně zmiňuje sám stěžovatel v doplněné kasační stížnosti, nikoliv k přenesení pasivní procesní legitimace na jiný subjekt. Krajský soud tedy v daném rámci postupoval správně, pokud po celou dobu řízení jednal jako s žalovaným s Magistrátem města Brna a pokud také jemu vracel věc k dalšímu řízení.

Na tomto místě je však třeba upozornit, že ve věci dávek pomoci v hmotné nouzi došlo zákonem č. 366/2011 Sb. k přechodu kompetencí mezi správními orgány. Novelou ustanovení § 61 zákona č. 111/2006 Sb. bylo rozhodování o těchto dávkách s účinností od 1. 1. 2012 svěřeno Úřadům práce a rozhodování o odvolání novelou ustanovení § 77 tohoto zákona Ministerstvu práce a sociálních věcí. Tato skutečnost způsobila i změnu v osobě žalovaného v průběhu řízení o kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud nespatřuje pochybení ani v tom, že za dané procesní situace rozhodl krajský soud bez nařízení jednání. Krajský soud může o podané žalobě rozhodnout bez jednání buď v případě, že takovýto postup sami účastníci navrhli nebo s ním souhlasí (§ 51 s. ř. s.), nebo též tehdy, aplikuje-li soud ve věci ustanovení § 76 odst. 1 a 2 s. ř. s. Posléze uvedený postup použil krajský soud právě v projednávané věci, když žalobou napadené správní rozhodnutí dle návrhu zrušil. Pro tento případ však nesouhlas stěžovatele s rozhodnutím soudu bez jednání vyjádřený v jeho podání ze dne 21. 9. 2011 nebyl relevantní.

Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že i při postupu podle § 76 odst. 1 a 2 s. ř. s. je třeba před rozhodnutím soudu zjistit, jaké náklady úspěšný účastník skutečně vynaložil. Tuto zásadu krajský soud zjevně nerespektoval. Vzhledem k tomu, že napadený rozsudek krajského soudu je nyní nejvyšším správním soudem rušen, lze uvedenou vadu v rámci následného řízení a rozhodnutí krajského soudu odstranit.

S ohledem na zjištěnou vadu podle § 103 odst. 1 písmeno d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Brně podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) tak, že nyní přezkoumá rozhodnutí původního žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů a vzhledem k tomu, že nejsou splněny podmínky pro postup podle § 76 odst. 1 s. ř. s., rozhodne ve věci při jednání. V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne podle § 110 odst. 3 s. ř. s. též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud závěrem jen pro pořádek připomíná, že i v pokračujícím žalobním řízení bude nyní žalovaným správním orgánem Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že důvody pro nařízení jednání ve věci kasační stížnosti neshledal. V řízení o kasační stížnosti soud rozhoduje zpravidla bez jednání. Tuto zásadu není třeba opouštět ani v posuzované věci. Pro takový postup nejsou splněny podmínky dle § 109 odst. 2 s. ř. s. Osobní přítomnost účastníků není pro řádné rozhodnutí třeba, Nejvyšší správní soud neprovádí žádné dokazování a vychází jen ze skutečností a tvrzení, které jsou obsaženy v jeho spisu sp. zn. 3 Ads 185/2011 a ve spisu krajského soudu sp. zn. 5 Ca 106/2004.

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

V Brně dne 2. srpna 2012

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu