

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobkyně: **L. C.,** proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí,** se sídlem Na Poříčním právu 1/376, 128 01 Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 11. 2016, č. j. 22 A 132/2014 - 35,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobkyni se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

Rozsudkem ze dne 9. 11. 2016, č. j. 22 A 132/2014 – 35, Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) zrušil rozhodnutí žalovaného Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 9. 10. 2014, č. j. MPSV-UM/8805/14/4S-ZLK, sp. zn. SZ/1047/2014/4S-ZLK (dále jen „stěžovatel“).

Krajský soud k námitkám žalobkyně konstatoval, že v odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky ve Zlíně, kontaktní pracoviště Kroměříž (dále též „správní orgán I. stupně“), ze dne 28. 7. 2014, č. j. 57424/2014/KRO, jímž byla žalobkyni snížena dávka příspěvku na živobytí z částky 5622 Kč na 4328 Kč ode dne 1. 7. 2014, absentovaly důvody, pro které je žalobkyní podáváno [§ 82 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“)], tj. v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. V odvolání rovněž nebylo uvedeno, v jakém rozsahu je brojeno proti rozhodnutí

správního orgánu I. stupně. Krajský soud dovodil, že za popsaného stavu bylo povinností správního orgánu I. stupně podle § 37 odst. 3 správního řádu žalobkyni vyzvat, aby své blanketní odvolání o uvedené chybějící údaje doplnila. Správní orgán I. stupně tak ovšem neučinil a jeho pochybení nenapravil ani stěžovatel, čímž bylo řízení před správními orgány zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.")].

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost.

II. Obsah kasační stížnosti

V kasační stížnosti stěžovatel napadá rozsudek z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel namítá, že obsahem rozhodnutí správního orgánu I. stupně je snížení dávky hmotné nouze – příspěvku na živobytí. Při jeho přezkoumání se zabýval procesem správního řízení a vyhodnocením podkladů, pro které byla uvedená dávka snížena. Z uvedeného důvodu tedy řízení nezatížil žádnou vadou, neboť odvoláním napadené rozhodnutí přezkoumal v plném rozsahu; posoudil je z procesní i věcné stránky a dospěl k závěru, že podmínky pro jeho vydání byly naplněny. Uvedl, že zkoumal rovněž naplnění § 49 odst. 1 písm. a) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, přičemž v průběhu správního řízení žalobkyně předložila správnímu orgánu I. stupně žádost a podklady k vedení správního řízení o nároku na příspěvek na živobytí; správní orgán I. stupně jí uvedenou dávku přiznal a vyplácel. Posléze zjistil, že žalobkyně neuvedla všechny údaje (vlastnictví další nemovitosti v SJM, která není využívána k trvalému bydlení, ale *„k pronájmu bez stanoveného nájmu"*). Žalobkyně byla vyzvána a upozorněna, že uvedený majetek není využíván ke zvýšení příjmu a při osobním jednání byla upozorněna na změnu výše dávky. Stěžovatel, který měl všechny podklady k dispozici, posoudil odvolání žalobkyně s ohledem na § 3 správního řádu; za těchto okolností tedy mohl posoudit odvolání i bez toho, že by vyžadoval jeho doplnění. Stěžovatel se v této souvislosti odvolal na princip dobré správy a zdůraznil, že krajský soud připustil, že napadené odvolání mělo veškeré formální náležitosti ve smyslu § 37 odst. 2 správního řádu. Krajský soud rovněž konstatoval, že podle § 82 odst. 2 správního řádu se má při absenci údaje o tom, v jakém rozsahu je rozhodnutí odvoláním napadáno, za to, že odvolatel se domáhá zrušení celého rozhodnutí. O takový případ se dle názoru stěžovatele jedná také v nyní projednávané věci. Ve správní praxi stěžovatele jsou přitom často právně nezastoupenými účastníky činěna obdobná podání, která jsou v zájmu dodržení principu dobré správy posuzována podle jejich obsahu s přihlédnutím k dosavadnímu řízení před správním orgánem I. stupně. Ostatně nedodržování popsaného postupu je soudy stěžovateli vytýkáno jako přepjatý formalismus. Stěžovatel zdůraznil, že žalobkyně v žalobních bodech neuvedla žádné konkrétní důvody, které by mohly znamenat zvrat správních rozhodnutí. Stěžovatel tedy v napadeném rozhodnutí rozvedl nesporné skutkové okolnosti, jakož i právní rámec sporné věci.

Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj jeho pověřený zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a zkoumal při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Podle § 82 odst. 1 správního řádu odvoláním lze napadnout výrokovou část rozhodnutí, jednotlivý výrok nebo jeho vedlejší ustanovení. Odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí je nepřípustné. Podle odst. 2 téhož ustanovení odvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. Odvolání se podává s potřebným počtem stejnopisů tak, aby jeden stejnopis zůstal správnímu orgánu a aby každý účastník dostal jeden stejnopis. Nepodá-li účastník potřebný počet stejnopisů, vyhotoví je správní orgán na náklady účastníka.

Podle § 37 odst. 2 správního řádu z podání musí být patrno, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Fyzická osoba uvede v podání jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování podle § 19 odst. 3. V podání souvisejícím s její podnikatelskou činností uvede fyzická osoba jméno a příjmení, popřípadě dodatek odlišující osobu podnikatele nebo druh podnikání vztahující se k této osobě nebo jí provozovanému druhu podnikání, identifikační číslo osob a adresu zapsanou v obchodním rejstříku nebo jiné zákonem upravené evidenci jako místo podnikání, popřípadě jinou adresu pro doručování. Právnická osoba uvede v podání svůj název nebo obchodní firmu, identifikační číslo osob nebo obdobný údaj a adresu sídla, popřípadě jinou adresu pro doručování. Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí. Podle odst. 3 téhož ustanovení nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.

Ke sporné otázce se vyjádřil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 - 53, v němž konstatoval: „*Z citovaného ustanovení* (§ 82 odst. 2 správního řádu – pozn. NSS) *je zřejmé, že náležitosti odvolání jsou ve správním řádu explicitně*

vyjádřeny. Tedy každé podání, které má být posouzeno jako odvolání (přičemž správní orgán je dle § 37 odst. 1 správního řádu povinen posuzovat podání podle skutečného obsahu), musí vedle základních náležitostí každého podání stanovených v § 37 odst. 2 správního řádu obsahovat i specifikaci rozhodnutí, proti kterému směřuje, dále rozsah, v němž jej napadá, tj. uvedení výroků, které jsou napadány, a dále konkrétní skutečnosti, z nichž se dovozuje nesprávnost právního či skutkového posouzení věci nebo vady řízení (odvolací důvody). Žalovaný se tedy mýlí, pokud v kasační stížnosti konstatoval, že odvolání musí obsahovat pouze náležitosti stanovené v § 37 odst. 2 správního řádu.

Správní řád (č. 500/2004 Sb.) přijal jinou konstrukci odvolacího přezkumu, než kterou znal předchozí správní řád (č. 71/1967 Sb.). Zvýšil totiž odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být rozhodnutí správního orgánu I. stupně přezkoumáváno - s výjimkou skutečností, které je povinen zkoumat bez ohledu na obsah odvolání (srov. č. 1580/2008 Sb. NSS). Podle § 89 odst. 2 správního řádu totiž odvolací orgán přezkoumá soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy, správnost napadeného rozhodnutí však přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, nevyžaduje-li veřejný zájem jinak.

Vzhledem k tomu, že odvolání je podáním ve smyslu § 37 správního řádu, a s ohledem na § 93 odst. 1 správního řádu, podle něhož se pro řízení o odvolání použijí obdobně ustanovení hlav I až IV, VI a VII druhé části správního řádu, je nutno uzavřít, že nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu (shodně též rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 14. 2. 2008, č. j. 54 Ca 1/2008 - 30, publikovaný pod č. 1578/2008 Sb. NSS)." K uvedeným závěrům se zdejší soud přihlásil rovněž ve svých dalších rozhodnutích (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2016, č. j. 9 As 297/2015 – 28, ze dne 27. 10. 2015, č. j. 6 As 292/2014 – 34, a ze dne 30. 3. 2017, č. j. 1 Ads 6/2017 – 25) a ani v této věci neshledává Nejvyšší správní soud jakékoli důvody pro odchýlení se od své konstantní a dlouhodobé judikatury.

Z obsahu správního spisu plyne (a mezi účastníky je nesporné), že odvolání žalobkyně ze dne 13. 8. 2014 proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně neobsahovalo v rozporu s § 82 odst. 2 správního řádu uvedení důvodů odvolání (tj. v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo) a uvedení, v jakém rozsahu je odvoláním napadené rozhodnutí napadáno. O odvolání žalobkyně pak stěžovatel rozhodl, aniž by žalobkyně byla vyzvána k odstranění vad odvolání.

Nejvyšší správní soud se shoduje se závěrem krajského soudu, že popsaný postup představuje vadu řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., pro kterou je třeba rozhodnutí stěžovatele zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení, neboť z výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá jednoznačný závěr, že nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a § 82 odst. 2 správního řádu, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že pomůže odvolateli (v projednávané věci žalobkyni) nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a

poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Uvedené povinnosti správní orgány v nyní projednávané věci nedostály.

Nelze přitom přisvědčit kasační námitce, že v projednávané věci se jedná o případ, na který pamatuje § 82 odst. 2 správního řádu, podle něhož se má při absenci údaje o tom, v jakém rozsahu je rozhodnutí odvoláním napadáno, za to, že odvolatel se domáhá zrušení celého rozhodnutí. Stěžovatel zjevně nerozlišuje (zaměňuje) mezi rozsahem, v němž je odvoláním napadené rozhodnutí napadáno, a důvody odvolání.

Vymezení rozsahu odvolání je nezbytné z toho důvodu, že odvolání může směřovat proti celé výrokové části napadeného správního rozhodnutí, proti jednotlivému výroku nebo proti vedlejšímu ustanovení výroku. Pokud odvolání směřuje jen proti některému výroku rozhodnutí nebo proti vedlejšímu ustanovení výroku, které tvoří nedílný celek s ostatními, a pokud tím nemůže být způsobena újma některému z účastníků, nabývá zbytek výrokové části právní moci, umožňuje-li to povaha věci (§ 82 odst. 3 správního řádu).

V případě, že není v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí podle § 82 odst. 2 správního řádu, aby nedošlo k újmě odvolatele, nevyvratitelná právní domněnka, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí (tj. všech výroků a vedlejších ustanovení výroků).

Uvedení důvodů odvolání pak představuje dle § 82 odst. 2 správního řádu uvedení, v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Podle § 89 odst. 2 správního řádu přitom odvolací orgán správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, nevyžaduje-li veřejný zájem jinak. Oproti tomu zákonnost napadeného rozhodnutí (tj. soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy) přezkoumává v plném rozsahu.

V případě absence jakékoli náležitosti odvolání podle § 37 odst. 2, § 82 odst. 2 správního řádu (tj. včetně uvedení rozsahu, v němž je správní rozhodnutí odvoláním napadáno, a uvedení odvolacích důvodů) ovšem musí správní orgán vždy postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu, jak shora rozvedeno.

IV. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud v dané věci nepochybil, pokud žalobě vyhověl a žalobou napadené rozhodnutí stěžovatele zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení před soudem úspěch neměl, proto nemá právo na

náhradu nákladů řízení. Žalobkyni, která byla ve věci úspěšná, pak podle obsahu spisu v souvislosti s řízením o kasační stížnosti stěžovatele žádné náklady nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 31. května 2017

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu