



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **J. M.**, zast. Mgr. Marcelou Horákovou, advokátkou, se sídlem Riegrova 12, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 5. 2007, č. j. 38 Cad 39/2006 - 48,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 5. 2007, č. j. 38 Cad 39/2006 - 48, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 16. 10. 2006, č. j. MSK 124061/2006, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Bruntál č. j. SV-6765/04/552/Šal, ze dne 6. 6. 2006, kterým nebyla žalobci přiznána opakovaná dávka sociální péče. Rozhodnutím ze dne 31. 1. 2005, č. j. 28999/2005/SOC/Dri/0012, žalovaný rozhodl, že starosta města Bruntál Bc. Stanislav Navrátil není vyloučen z projednávání a rozhodování ve správním řízení o dávku sociální péče.

Proti těmto rozhodnutím podal žalobce žalobu, v níž namítal nezákonné zkrácení na svých právech spočívající především v tom, že správní orgány se nezabývaly předloženými důkazy, důkazními návrhy, stížnostmi a námitkami podjatosti vznesenými v průběhu správního řízení. Konstatoval, že v odvolání proti rozhodnutí městského úřadu současně podal námitku a stížnost, které se však nestaly předmětem řízení. Žalobce obsáhle zdůvodňoval podjatost úředníků správního orgánu prvního stupně, vycházející z jeho působení v zastupitelstvu města Bruntálu po dvě volební období, vždy v opozici. Žalobce zdůraznil rozdílný přístup úředníků k němu a k ostatním občanům a v obecné rovině namítal, že jej tito úředníci řádně nepoučili. Konstatoval, že rozhodnutí o námitce podjatosti nebylo správné, v důsledku čehož došlo k porušení jeho práv při vedení správního řízení. Žalovaný se podle žalobce dostatečně nezabýval jeho žádostí o delegování k jinému, nepodjatému úřadu, ačkoliv žalobce podjatost doložil.

Podotkl, že na něj byl prohlášen konkurz poté, kdy podjatý starosta města Bruntálu uvedl, že město eviduje za žalobcem údajnou pohledávku, čímž osvědčil údajný úpadek žalobce. Dále namítal, že na všechny výzvy a požadavky správního orgánu reagoval, ve stanovené lhůtě předložil příslušné listinné důkazy a poskytl potřebnou součinnost, tedy splnil svou povinnost doložit a osvědčit svá tvrzení. Žalovaný tedy neměl žádný důvod ve věci nerozhodnout kladně. Žalobce doplnil, že bylo na správním orgánu, aby případnou nevěrohodnost, neprůkaznost, nesprávnost nebo neúplnost prokázal. Nesouhlasil s tím, že správní orgán nemá povinnost v součinnosti se žalobcem si opatřovat všechny potřebné informace a doklady. Žalobce namítl rovněž porušení práva na vyřízení věci v přiměřené lhůtě. Uvedl, že správní orgány nezařadily provedený sporný důkaz do spisového materiálu (viz vyjádření ze dne 9. 1. 2006), nedaly mu možnost se k němu vyjádřit a nehodnotily jej ve vzájemné souvislosti s ostatními důkazy, což mělo vliv na zjištění skutečného stavu věci a následné právní posouzení do té míry, že zasáhlo do ústavního práva žalobce na spravedlivý proces. Správní orgány podle žalobce nejsou oprávněny provádět předběžnou selekci důkazů podle vlastních kritérií a z daných důkazů preferovat ty, které potvrzují zvolenou skutkovou verzi. Po žalobci pak nelze požadovat, aby prokazoval skutečnosti, jež jsou zcela mimo sféru jeho vlivu. Žalobce konstatoval, že důkazní břemeno je věcně a časově omezeno a správní orgán svým postupem konstruoval takovou povinnost, která se ocitá mimo rámec zákona. Uzavřel, že správní orgány postupovaly v rozporu s právními předpisy, judikaturou a s Listinou základních práv a svobod, jejich rozhodnutí jsou zmatečná a nepřezkoumatelná, založená na podstatných vadách řízení. Žalobce navrhl, aby krajský soud všechna shora uvedená rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 25. 5. 2007, č. j. 38 Cad 39/2006 - 48, žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 10. 2006, č. j. MSK 124061/2006, a proti rozhodnutí Městského úřadu Bruntál ze dne 6. 6. 2006, č. j. SV-6765/04/552/Šal, zamítl, žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 1. 2005, č. j. 28999/2005/SOC/Dri/0012, odmítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění uvedl, že jediným žalobním bodem obsaženým v žalobě je tvrzení žalobce, že se správní orgány dostatečně nezabývaly jeho námitkami podjatosti. Žalobce tedy podle soudu nenapadl rozhodnutí po věcné stránce, tj. proto, že mu byly neprávem odeprény dávky sociální péče. Soud konstatoval, že žalobce neuvedl žádnou skutečnost, kterou by bylo možno hodnotit jako poměr odpovědných zaměstnanců správních orgánů k projednávané věci či k žalobci samotnému. Proto se soud ztotožnil s názorem správních orgánů o nepodjatosti dotýčných zaměstnanců a s tím, že důvodem podjatosti těchto osob nemůže být způsob, jakým vedly řízení a rozhodovaly. Námitku podjatosti vznesenou proti starostovi označil soud za nekonkrétní a doplnil, že z ní nelze dovodit osobní vztah starosty k žalobci, ani jeho osobní zájem na výsledku správního řízení ve věci poskytnutí sociální dávky žalobci. Soud podotkl, že „*důvody pro odůvodněné námitky podjatosti žalobce neuvedl ani v rámci řízení o jeho žalobě*“. Z předložených listinných důkazů podle soudu nevyplývalo žádné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které by mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Proto soud žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 10. 2006 a proti rozhodnutí Městského úřadu Bruntál ze dne 6. 6. 2006 podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl. Žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 1. 2005 byla odmítnuta jako nepřipustná, neboť rozhodnutí o nevykloučení starosty z projednávání a rozhodování ve správním řízení je z přezkoumání soudem vyloučeno [§ 68 písm. e) a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s. Namítal, že krajský soud náležitě nevyhodnotil důvody uvedené v žalobě, zejména rozpor rozhodnutí s platným právním řádem

a vzájemnou souvislost podjatosti úředníků a rozhodnutí. Podle názoru stěžovatele je nutno v každém konkrétním případě zkoumat faktické okolnosti a podmínky aplikace § 1 odst. 3 zákona č. 482/1991 Sb., tj. zda dostatečně využil všechny možnosti řešení vlastní sociální situace. Formální přístup k aplikaci tohoto ustanovení má přímou souvislost s námitkami stěžovatele o vyloučení úředních osob z projednávání věci. Soud však nevzal v náležitý potaz argumentaci stěžovatele a důvody, pro které je přesvědčen, že jednaly vyloučené osoby. Široce formulovaná možnost či nemožnost poskytnutí sociálních dávek je odvislá od toho, že o této skutečnosti budou rozhodovat osoby oproštěné od případných vlivů působících vůči stěžovateli. Soud nepřihlédl k tomu, že stěžovateli nebyly dávky přiznány s pouhým odkazem na právní předpis, aniž bylo blíže zkoumáno, zda lze po něm spravedlivě požadovat, aby si prostředky zajistil vlastním přičiněním. Stěžovatel nesouhlasil s názorem krajského soudu, že jeho námitky směřovaly pouze proti postupu, jakým byly v průběhu správního řízení jeho námitky řešeny. Nebylo vzato v úvahu, že okres Bruntál je lokalitou s největší nezaměstnaností v České republice. S přihlédnutím k tomuto aspektu a k jeho vzdělání (výuční list - elektrikář) nelze stěžovateli přičítat k tíži, že si nesehnal zaměstnání. Při aplikaci § 1 odst. 3 zákona č. 482/1991 Sb. nelze podle názoru Ústavního soudu požadovat, aby si sociálně potřebná osoba opatřila prostředky k obživě, není-li možné si tyto prostředky opatřit v pracovním poměru. Stěžovatel by považoval za korektnější, aby správní orgány ve svých rozhodnutích uvedly, jak si v dané situaci představují usilování o zvýšení příjmu vlastním přičiněním. Soud podle stěžovatele zcela pominul čl. 26 odst. 3 a čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatel uzavřel, že se soud fakticky vůbec nezabýval správností rozhodnutí ve věci samé a zákonností aplikace § 1 odst. 3 zákona č. 482/1991 Sb., nevyzval jej k doplnění skutkových tvrzení, ani nesdělil svůj právní názor na věc. V tom stěžovatel spatřoval nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí ze dne 16. 10. 2006, na vyjádření k žalobě a plně se ztotožnil se závěry uvedenými v napadeném rozsudku. Žalovaný navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta jako nedůvodná.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytykanou vadu měl soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí,

popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů spočívající v tom, že se krajský soud nezabýval zákonností rozhodnutí ve věci samé. Pokud by byly tyto námitky důvodné, již tato okolnost by musela vést ke zrušení rozsudku krajského soudu, aniž by se Nejvyšší správní soud mohl zabývat právním posouzením jednotlivých otázek.

Podle setrvalé judikatury Ústavního soudu patří povinnost soudů odůvodňovat svá rozhodnutí k základním principům, které představují součást práva na řádný proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož i součást pojmu právního státu podle čl. 1 Ústavy České republiky, a vylučují libovůli při rozhodování. Tato povinnost je pro správní soudnictví upravena v § 54 odst. 2 s. ř. s. Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí neposkytuje dostatečné záruky o tom, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, zveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu, nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, zveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu, nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02).

Uvedená stálá judikatura Ústavního soudu našla svůj odraz i v konstantní judikatuře Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 7 As 60/2003 - 75, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2004, č. j. 7 Afs 3/2003 - 93). Této judikatuře je společné, že není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, je nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Nestačí, pokud soud při vypořádávání se s touto argumentací účastníka pouze konstatuje, že tato je nesprávná, avšak neuvede, v jakých konkrétních aspektech, resp. důvodech právních či skutkových, její nesprávnost spočívá.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu a zjistil, že se krajský soud v odůvodnění svého rozsudku omezil pouze na posouzení otázky podjatosti a vůbec nezabýval dalšími námitkami, které stěžovatel v žalobě přednesl. Nejvyšší správní soud nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že stěžovatel v žalobě uplatnil jediný žalobní bod spočívající v tvrzení, že se správní orgány dostatečně nezabývaly jeho námitkami podjatosti. Naopak podle názoru Nejvyššího správního soudu obsahuje žaloba rovněž námitky, které napadají rozhodnutí žalovaného po věcné stránce a ke kterým se krajský soud vůbec nevysovil.

V tomto směru Nejvyšší správní soud poukazuje na následující tvrzení stěžovatele, která nebyla v odůvodnění napadeného rozsudku vypořádána. Stěžovatel namítal, že se správní

orgány nezabývaly předloženými důkazy a důkazními návrhy. Námitku stěžovatele týkající se rozdílného přístupu úředníků k němu a k ostatním občanům, byť byla přednesena na podporu tvrzení o podjatosti úředníků, považuje Nejvyšší správní soud za námitku porušení principu legitimního očekávání. Rovněž nezodpovězena zůstala obecná námitka, že stěžovatel nebyl ve správním řízení řádně poučen. Výlučně podjatosti se netýká ani tvrzení, že stěžovatel splnil svou povinnost doložit a osvědčit svá tvrzení, a žalovaný proto neměl žádný důvod ve věci nerozhodnout kladně, a to včetně námitky, že bylo na správním orgánu, aby případnou nevěrohodnost, neprůkaznost, nesprávnost nebo neúplnost tvrzení stěžovatele prokázal. Za další námitku lze považovat nesouhlas stěžovatele s tím, že správní orgán nemá povinnost v součinnosti s ním si opatřovat potřebné informace a doklady. Stěžovatel namítl rovněž porušení práva na vyřízení věci v přiměřené lhůtě. Uvedl, že správní orgány nezařadily provedený sporný důkaz do spisového materiálu (viz vyjádření ze dne 9. 1. 2006), nedaly mu možnost se k němu vyjádřit a nehodnotily jej ve vzájemné souvislosti s ostatními důkazy, což mělo vliv na zjištění skutečného stavu věci a následné právní posouzení do té míry, že zasáhlo do ústavního práva stěžovatele na spravedlivý proces. Správní orgány nejsou podle stěžovatele oprávněny provádět předběžnou selekci důkazů podle vlastních kritérií a z daných důkazů preferovat ty, které potvrzují zvolenou skutkovou verzi. Nevypořádána zůstala též námitka, že po stěžovateli nelze požadovat, aby prokazoval skutečnosti, jež jsou zcela mimo sféru jeho vlivu, a že správní orgán svým postupem konstruoval takovou povinnost, která se ocitá mimo rámec zákona.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu krajský soud při projednávání žaloby dostatečně nezohlednil skutečnost, že stěžovatel je právním laikem, a jednotlivé jeho námitky proto nejsou formulovány zcela pregnantně. Krajskému soudu však v dané situaci nic nebránilo v tom, aby stěžovatele písemně nebo ústně při jednání vyzval k upřesnění žalobních bodů, resp. k doplnění skutkových tvrzení k jednotlivým shora uvedeným námitkám.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud skutečně zcela opomenul v mezích žalobních bodů přezkoumat správnost a zákonnost rozhodnutí ve věci samé, což činí napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Za méně závažné lze považovat druhé pochybení, jehož se krajský soud dopustil, když za žalovaného vedle odvolacího správního orgánu označil i správní orgán prvního stupně a jednal s ním jako s účastníkem řízení.

Podle § 69 s. ř. s., který vymezuje okruh účastníků řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, žalovaným je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla.

Krajský soud měl proto v pozici žalovaného jednat pouze s Krajským úřadem Moravskoslezského kraje, a nikoliv též s Městským úřadem Bruntál. Tato vada by však sama o sobě nebyla dostatečným důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, neboť ustanovení § 74 odst. 1 s. ř. s. umožňuje soudu, aby si vyžádal vyjádření i od jiných osob či úřadů, než které jsou účastníky řízení, a není vadou způsobující nezákonnost, doručí-li soud rozhodnutí kromě účastníků i jinému subjektu či úřadu.

Z výše uvedeného je ovšem zřejmé, že napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 5. 2007, č. j. 38 Cad 39/2006 - 48, je nepřezkoumatelný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a proto jej Nejvyšší správní soud zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Za této procesní situace se Nejvyšší správní soud nezabýval dalšími kasačními námitkami stěžovatele, neboť kasační soud může přezkoumat pouze přezkoumatelné soudní rozhodnutí.

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí. Na krajském soudu tedy nyní bude, aby v souladu se shora uvedeným znovu projednal podanou žalobu, případně si vyžádal potřebná upřesnění či rozvedení jednotlivých námitek, a poté znovu rozhodl s tím, že v odůvodnění vypořádá všechny uplatněné žalobní body.

Podle § 110 odst. 2 s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí ve věci rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 28. listopadu 2008

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu