



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **E. F. P.**, zastoupené Mgr. Bc. Lukášem Bělským, advokátem, se sídlem Domažlická 1256/1, Praha 3, proti žalovanému: **Velitel Vojenského útvaru 2280 Brandýs nad Labem - Stará Boleslav**, se sídlem Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 4. 2012, č. j. 656/2010-2280, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 21. 1. 2016, č. j. 45 A 35/2012 – 98,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- IV.** Odměna advokáta Mgr. Bc. Lukáše Bělského **s e u r č u j e** částkou 6800 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Krajský soud v Praze rozhodl v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“) o zamítnutí žaloby, jíž žalobkyně brojila proti v záhlaví uvedenému rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“). Tím bylo potvrzeno usnesení Krajského vojenského velitelství hlavního města Prahy (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 2. 1. 2012, č. j. 137/2011-2130, jímž bylo pro zjevnou právní nepřípustnost ve smyslu § 45 odst. 3 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění

pozdějších předpisů, zastaveno řízení o vydání „*Potvrzení pro zabezpečení komplexní péče*“ podle normativního výnosu Ministerstva obrany č. 51/1994 ze dne 19. 8. 1994. Krajský soud se věcí zabýval opětovně poté, co byl jeho první rozsudek ze dne 6. 11. 2014, č. j. 45 A 35/2012 – 48, ke kasační stížnosti žalobkyně zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 8. 2015, č. j. 2 As 35/2015 – 68.

[2] Důvodem pro zrušení v pořadí prvního rozsudku krajského soudu byla vada řízení dosahující takové intenzity, že v jejím důsledku mohlo dojít k vydání nezákonného rozhodnutí ve věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud totiž v předcházejícím řízení o žalobě porušil zákonná ustanovení o doručování písemností, následkem čehož ve věci rozhodl bez nařízení jednání, aniž žalobkyni řádně doručil výzvu k vyslovení souhlasu s takovým postupem. Žalobkyně rovněž nebyla poučena o složení rozhodujícího senátu a nebyla jí dána možnost seznámit se s vyjádřením žalovaného k její žalobě. Nejvyšší správní soud zavázal krajský soud k tomu, aby v dalším řízení plně respektoval procesní práva žalobkyně a vytykaná pochybení napravil. V rozsudku č. j. 2 As 35/2015 – 68 se zdejší soud vyjádřil také k námitkám stěžovatelky směřujícím do merita věci, přičemž se shodl s náhledem krajského soudu na podstatu sporu. V podrobnostech zdejší soud odkazuje na úplné znění citovaného rozsudku, dostupné stejně jako ostatní zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na www.nssoud.cz.

[3] V navazujícím řízení krajský soud nařídil jednání, během kterého byli účastníci poučeni o složení senátu a byla jim taktéž dána možnost vyjádřit se k věci samé i argumentům protistrany. Ani na základě výsledku jednání nedospěl krajský soud k závěrům opačným oproti těm, které zaujal v předcházejícím řízení o žalobě, a setrval na tom, že žalovanému ani správnímu orgánu prvního stupně nebyla dána pravomoc rozhodovat o nároku na poskytování komplexní péče, a tudíž bylo namíste již zahájené řízení zastavit. Vzhledem k závaznému právnímu názoru Nejvyššího správního soudu vyslovenému v rozsudku č. j. 2 As 35/2015 – 68 navíc bylo dle krajského soudu v podstatě vyloučeno, aby bylo napadené rozhodnutí zrušeno z důvodu nesprávného právního posouzení věci, jediným v úvahu připadajícím zrušovacím důvodem proto mohla být nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Tu však krajský soud neshledal. Žalobkyni sice přisvědčil v tom, že se žalovaný explicitně nevyjádřil k jí uplatněné odvolací námitce, tato vada však za daných okolností nemohla mít žádný vliv na věcnou stránku konečného rozhodnutí. Ostatní žalobní námitky krajský soud rovněž neshledal důvodnými.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti napadenému rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., v níž tvrdila, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Měla za to, že pochybení žalovaného vypořádat všechny její odvolací návrhy a námitky nemohlo být zhojeno konstatováním soudu, že takový nedostatek nemohl mít na věcnou stránku rozhodnutí žádný vliv. Nadále trvala na tom, že žalovaný i správní orgán prvního stupně měli pravomoc vydat potvrzení o komplexní péči, jinak by ostatně nezahájili správní řízení.

[5] Stěžovatelka rozporovala také závěr krajského soudu, podle něhož žádný právní předpis neupravoval vydávání potvrzení o komplexní péči. Zrekapitulovala, že jí předmětné potvrzení bylo Obvodní vojenskou správou pro Prahu 6 vydáno již roku 2001 a odebráno vojenským policistou roku 2006, přičemž takový postup nebyl do dnešního dne nikterak zhojen ani vysvětlen. Stěžovatelka poukazovala na to, že i po roce 1997, kdy byly některé části normativního výnosu č. 51/1994 zrušeny normativním výnosem č. 4/1997, vojenské orgány

pokračování

poskytovaly (případně i proti doslovnému znění normativních výnosů) ubytování a jiné služby, a proto nemůže být její právo domáhat se vydání potvrzení negováno. Poskytoval-li stát některým osobám i po roce 1997 plnění podle zrušené části normativního výnosu, nemůže je odpírat jiným s odůvodněním, že takové plnění není v souladu s vnitřními předpisy. Předmětem dokazování ve správním soudnictví měly být dle názoru stěžovatelky i komplexní zprávy Ministerstva obrany, včetně statistických údajů o počtech vydaných potvrzení. Oprávnění využívat k ubytování posádkové ubytovny bývalými vojáky z povolání přiznávalo bylo a je, což plyne i z rozkazu ministra obrany č. 60/2010 ze dne 21. 6. 2010.

[6] Krajský soud měl taktéž nesprávně posoudit dobrou víru stěžovatelky. K této otázce stěžovatelka konstatovala, že od roku 2001, kdy jí bylo vydáno původní potvrzení, až do roku 2006, kdy jí bylo odebráno, nikdo jeho zákonnost nezpochybnil. Legitimitu i legalitu potvrzení z roku 2001 navrhovala v řízení před krajským soudem prokázat přípisem Ministerstva obrany ze dne 11. 8. 2003 a nedatovaným přípisem Územní vojenské správy Praha - západ, soud však oba důkazní prostředky odmítl provést pro jejich nadbytečnost (oba přípisy přitom deklarují zejména právo na užívání ubytoven při krátkodobých cestách soukromého charakteru). Kromě toho se krajský soud nevypořádal s jejím tvrzením, že oprávněnost vydání potvrzení o komplexní péči mohl přezkoumat pouze ministr obrany, a to ve lhůtě tří let od jeho vydání, a tudíž nemohlo po uplynutí takové lhůty dojít ani k jeho odebrání. Tvrzení krajského soudu, že nemůže zohledňovat akt odebrání potvrzení z roku 2001, k němuž došlo v roce 2006, neboť ten není předmětem soudního řízení, pokládala stěžovatelka za formalistické, neboť měla za to, že je třeba přihlídnout k tomu, že jí potvrzení o komplexní péči bylo dříve vydáno. Krajský soud dle jejího názoru taktéž chybně posoudil možnou aplikaci § 151 správního řádu a nesprávně vyhodnotil relevanci závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2012, č. j. 9 As 105/2011 - 124, a nálezu Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 3244/09.

[7] Žalovaný svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti stěžovatelky nevyužil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Poté, co Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou, přistoupil k posouzení přípustnosti kasační stížnosti i s ohledem na § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., neboť krajský soud ve věci rozhodoval znovu po zrušení jeho prvního rozsudku Nejvyšším správním soudem.

[9] Ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. zajišťuje, aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2008, č. j. 2 Afs 26/2008 – 119). Uplatňuje-li tedy stěžovatel ve své opakované kasační stížnosti námitky, které již vznesl v předchozí kasační stížnosti a jež byly Nejvyšším správním soudem věcně přezkoumány, je kasační stížnost v této části zásadně nepřipustná (rozsudek zdejšího soudu ze dne 8. 4. 2005, č. j. 7 Azs 338/2004 – 106). Právním názorem, který vyslovil Nejvyšší správní soud v předchozím zrušujícím rozsudku, je vázán nejen krajský soud, ale také sám Nejvyšší správní soud v řízení o opakované kasační stížnosti. Při opakovaném rozhodování v téže věci za stejného skutkového stavu totiž musí být respektovány zásady ochrany legitimního očekávání a předvídatelnosti soudních rozhodnutí, čímž je v zásadě vyloučena i možnost, aby Nejvyšší správní soud při rozhodování o opakované kasační stížnosti na stejný skutkový stav aplikoval právo jiným způsobem a svůj původní právní názor v téže věci revidoval. Přípustnost opětovné kasační stížnosti je tak omezena pouze na důvody, které Nejvyšší správní soud v předchozím rozsudku

závazně neposoudil; otázkou, kterou Nejvyšší správní soud naopak již závazně posoudil, se lze v řízení o opakované kasační stížnosti zabývat pouze z toho pohledu, zda se krajský soud závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu řídil (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2015, č. j. 2 As 183/2015 – 25).

[10] Na základě v pořadí první kasační stížnosti stěžovatelky Nejvyšší správní soud zrušil původní rozsudek krajského soudu č. j. 45 A 35/2012 – 48 z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. pro procesní pochybení. V části III. 3 svého zrušujícího rozsudku se však v intencích usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 – 74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS, zabýval těmi skutkovými a právními otázkami, kterými se již v potřebné míře zabýval i krajský soud v předcházejícím řízení o žalobě a jejichž řešení mělo význam pro další řízení před krajským soudem a rozhodnutí ve věci.

[11] Nejvyšší správní soud posoudil (v pořadí druhou) kasační stížnost stěžovatelky z hlediska výše uvedených kritérií o přípustnosti a shledal, že převážná většina stížních námitek je shodná s námitkami, které stěžovatelka uplatnila v (pořadí první) kasační stížnosti a k nimž se zdejší soud již vyslovil v rozsudku č. j. 2 As 35/2015 – 68. Na tomto místě Nejvyšší správní soud ve stručnosti rekapituluje, že zmiňovaný rozsudek založil na závěru, že řízení, jehož výsledkem má být vydání dokladu ve smyslu § 151 správního řádu, musí být upraveno v právním předpise, který musí taktéž výslovně stanovit, že má být v případě úspěchu žádosti vydán doklad. Vedle toho musí být regulována pravomoc správního orgánu o dané otázce rozhodovat, neboť státní moc lze uplatňovat jen v zákonem stanovených případech, v jeho mezích a jím stanoveným způsobem. Pravomoc či příslušnost k vydání rozhodnutí o nároku na poskytování komplexní péče ovšem nebyla stanovena zákonem ani regulována interními předpisy Ministerstva obrany. Kromě toho nelze potvrzení o komplexní péči, jehož vydání se stěžovatelka dožadovala, pokládat za zákonem stanovený doklad ve smyslu § 151 správního řádu. Za daných okolností, kdy stěžovatelka roku 2006 podala žádost o vydání potvrzení o komplexní péči, ale správní orgán pro absenci záznamu o dřívějším zahájení správního řízení zahájil roku 2009 řízení z moci úřední, bylo jediným v úvahu přicházejícím postupem jeho zastavení podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu pro zjevnou právní nepřipustnost.

[12] S ohledem na shora uvedené je třeba námitky, kterými stěžovatelka opětovně brojila proti závěru krajského soudu o nedostatku pravomoci žalovaného a správního orgánu prvního stupně vydat potvrzení o komplexní péči, názoru o absenci příslušné právní úpravy, jakož i posouzení možné aplikace § 151 správního řádu, pokládat za nepřipustné podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., neboť se Nejvyšší správní soud těmito otázkami již zabýval a krajský soud jeho právní názor plně respektoval. Ze stejného důvodu je nepřipustnou také stížní námitka, podle níž krajský soud nesprávně posoudil pochybení žalovaného spočívající v nevyřádkování jedné z odvolacích námitek stěžovatelky; i k této problematice se Nejvyšší správní soud již vyjádřil a krajský soud se od jeho názoru nikterak neodklonil (viz odst. [44] rozsudku č. j. 2 As 35/2015 – 68).

[13] Pokud jde o okruh námitek opírajících se o skutečnost, že stěžovatelce bylo roku 2001 vydáno potvrzení o tom, že byla osobou oprávněnou k zabezpečení komplexní péče podle normativního výnosu č. 51/1994, a směřujících proti neoprávněnému odebrání tohoto potvrzení, nemůže Nejvyšší správní soud než konstatovat, že takové námitky nemohou být úspěšné. Při rozhodování o stěžovatelčině žalobě a kasační stížnosti jsou krajský soud i Nejvyšší správní soud limitovány předmětem řízení, který je omezen toliko na posouzení otázek, zda měly správní orgány pravomoc, příslušnost a dostatečný zákonný podklad pro vydání stěžovatelkou požadovaného potvrzení. Za situace, kdy jsou odpovědi na tyto otázky záporné, nemohlo být o stěžovatelčině žádosti rozhodováno. Na uvedeném závěru nemůže ničeho změnit skutečnost, že v dřívější (nikoliv bezprostředně související) stěžovatelčině věci správní orgány

pokračování

nepostupovaly v souladu s právními předpisy a vydaly stěžovatelce potvrzení, ač k tomu nebyly oprávněny, ani to, že správní orgány takto chybně postupovaly i v případech jiných osob (odlišných od stěžovatelky). Zastává-li stěžovatelka navíc názor, že v řízení před krajským soudem mělo být prováděno dokazování komplexními zprávami a statistikami Ministerstva obrany vypovídajícími o počtech vydaných potvrzení, nelze dát jejímu názoru za pravdu, neboť stěžovatelka takové důkazy jednak nenavrhla, a jednak by výsledky dokazování mohly vést toliko ke zjištění, v kolika případech bylo v minulosti postupováno chybně, nikoliv však ke zjištění relevantnímu pro předmět tohoto soudního řízení.

[14] Nejvyšší správní soud neshledal zásadního pochybení ani ve způsobu, jakým se krajský soud vypořádal se stěžovatelkou navrhovanými důkazními prostředky. V souladu s § 52 odst. 1 s. ř. s. nemá soud povinnost vyhovět všem návrhům na dokazování, které účastníci vznesli, neboť je mu dána diskrece rozhodnout, které z navržených důkazů provede. Odmítnutí důkazního návrhu může být zdůvodněno například jeho nadbytečností, a to tehdy, byla-li již skutečnost, která má být dokazována v dosavadním řízení, bez důvodných pochybností postavena najisto (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 – 89). Toto své rozhodnutí by však soud měl vždy odůvodnit (např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 29. 2. 2012, č. j. 1 As 16/2012 – 24). Z protokolu o jednání před krajským soudem ze dne 21. 1. 2016 (č. l. 93 – 96 spisu krajského soudu) plyne, že stěžovatelka vznesla návrh na dokazování čtením celkem čtyř dokumentů. Krajský soud provedl dokazování dvěma z nich, zatímco dokazování přípisem Ministerstva obrany ze dne 11. 8. 2003 a nedatovaným přípisem Územní vojenské správy Praha – západ měl za nadbytečné. Z předmětného protokolu je dále patrné, že stěžovatelka chtěla odmítnutými důkazními prostředky prokázat zejména to, že jí bylo potvrzení z roku 2001 vydáno po právu a jeho uplatňování nebylo (až do jeho odebrání) nikým zpochybňováno. Ačkoliv lze krajskému soudu vytknout, že své rozhodnutí o neprovedení navrhovaných důkazů mohl odůvodnit pečlivěji než pouhým konstatováním o jejich nadbytečnosti, sdílí Nejvyšší správní soud názor krajského soudu. Jak v předchozím řízení před Nejvyšším správním soudem, tak v řízení před krajským soudem již bylo spolehlivě posouzeno, že relevantní právní úprava nedávala správním orgánům pravomoc vydávat potvrzení o komplexní péči, a tudíž by skutkové zjištění, že některé správní orgány k nezákonně vydaným potvrzením přihlížely, nemohlo shora uvedený právní názor změnit.

[15] K dobré víře stěžovatelky krajský soud v napadeném rozsudku stručně konstatoval, že potvrzení vydané roku 2001 nemohlo stěžovatelce založit dobrou víru ani legitimní očekávání. K tomu Nejvyšší správní soud podotýká, že potvrzení z roku 2001 bylo dle jeho textu vydáno podle normativního výnosu č. 51/1994 navzdory tomu, že vydávání takového potvrzení jako správního aktu nebylo nikde upraveno. Z těchto důvodů je lze mít za nicotné (k nicotnosti potvrzení vydávaných podle normativních výnosů č. 51/1994, 3/1997 a 4/1997 viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2011, č. j. 44 A 52/2010 – 33). Nicotný akt přitom není způsobilý vyvolávat právní následky, nikoho nezavazuje ani není nadán presumpcí správnosti (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007 – 75, publ. pod č. 1865/2009 Sb. NSS). Jakkoli Nejvyšší správní soud rozumí postoji stěžovatelky nespokojené s tím, že jí bylo nejprve vystaveno jakési potvrzení, jež bylo přibližně o pět let později dle jejích slov bez bližšího vysvětlení odebráno, musí v dané věci zohlednit, že takové potvrzení stěžovatelce vydáno být nemělo a nemohlo, bylo paaktem bez právních účinků, a tedy na jeho základě stěžovatelka nemohla nabýt žádná práva. Ani argumentace stěžovatelky skrze ochranu práv nabytých v dobré víře tedy nemohla vést v řízení před krajským soudem k závěru o důvodnosti její žaloby. [Mimoto i kdyby snad stěžovatelka (čistě hypoteticky) mohla na základě potvrzení z roku 2001 nabýt práva v dobré víře,

mohla být jejich ochrana relevantní v řízení zahájeném ve věci nezákonného odebrání takového potvrzení, nikoliv však v řízení o žádosti o vydání nového potvrzení.]

[16] Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že vzhledem k tomu, že § 151 správního řádu nebyl na věc stěžovatelky aplikovatelný, jelikož požadované potvrzení nebylo zákonem stanoveným dokladem, nepochybil krajský soud ani tím, když pokládal závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2012, č. j. 9 As 105/2011 – 124, ohledně výkladu předmětného ustanovení za irelevantní. Ani závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 3244/09, dostupného z <http://nalus.usoud.cz> a kritizujícího formalistický postup orgánů veřejné moci a obecných soudů při aplikaci právních předpisů, nemohou v dané věci nikterak překlenout nedostatek pravomoci a věcné příslušnosti správních orgánů vydat stěžovatelkou požadované potvrzení. Ostatně sám Ústavní soud ve zmiňovaném nálezu zdůraznil, že státní moc může být uplatňována jen v případech a mezích stanovených zákonem, a způsobem, který zákon stanoví.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[17] Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[18] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

[19] Nejvyšší správní soud ustanovil usnesením ze dne 14. 4. 2015, č. j. 2 As 35/2015 – 22, zástupcem stěžovatelky Mgr. Bc. Lukáše Bělského, advokáta, a v takovém případě platí jeho odměnu včetně hotových výdajů stát (§ 35 odst. 8 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, náleží ustanovenému zástupci stěžovatelky za řízení o kasační stížnosti odměna za dva úkony právní služby, kterými jsou další porada s klientem přesahující jednu hodinu [§ 11 odst. 1 písm. c) advokátního tarifu] a písemné podání ve věci samé – kasační stížnost [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za jeden úkon přísluší částka 3100 Kč (§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 advokátního tarifu) a náhrada hotových výdajů činí podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu 300 Kč za jeden úkon. Celková výše odměny ustanoveného zástupce tedy činí 6800 Kč. Protože ustanovený zástupce není plátcem daně z přidané hodnoty, jedná se o částku konečnou.

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

V Brně dne 30. března 2016

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu