



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **Ing. J. B.**, zast. Mgr. Dagmar Rezkovou Dřímalovou, advokátkou se sídlem Muchova 223/9, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 3. 2017, č. j. MPSV-2017/64440-911, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 3. 2018, č. j. 1 Ad 20/2017 - 63,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 3. 2018, č. j. 1 Ad 20/2017 - 63, **se ve výrocích I. a II. zrušuje.**
- II.** Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 28. 3. 2017, č. j. MPSV-2017/64440-911, **se zrušuje a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III.** Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- IV.** Ustanovené zástupkyni žalobce Mgr. Dagmar Rezkové Dřímalové, advokátce se sídlem Muchova 223/9, Praha 6, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši **1 573 Kč**. Tato částka jí 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 :

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla výrokem I. podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaného. Výrokem II. bylo rozhodnuto, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení a výrokem III. byla ustanovené zástupkyni přiznána odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši 3 146 Kč.

I. Vymezení věci

[2] Stěžovateli bylo ve správním řízení uloženo vrátit přeplatek doplatku na bydlení (dávky pomoci v hmotné nouzi). Důvodem jeho vrácení bylo zjištění správních orgánů, že v období

od července 2013 do prosince 2014 byl příjem stěžovatele 1 000 Kč (nikoli předtím uváděných 0 Kč). Ve správním řízení bylo rozhodováno natrikrát.

[3] Poprvé rozhodl Úřad práce České republiky – krajská pobočka pro hl. m. Prahu (dále jen „prvostupňový správní orgán“) dne 3. 3. 2016 o vrácení přeplatku za období od února 2014 do ledna 2015 ve výši 4 200 Kč. Žalovaný (odvolací správní orgán) jeho rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost zrušil (vedle jiného) proto, že stanovení období, za něž byl přeplatek vyčíslen, nebylo dostatečně odůvodněno (upozornil na časový nesoulad mezi zjištěným příjmem stěžovatele od července 2013 a závěrem o vrácení přeplatku až od února 2014). Dne 31. 8. 2016 prvostupňový správní orgán rozhodoval podruhé. Setrval na svém předchozím rozhodnutí, jelikož aplikační program neumožňoval vyčísřit přeplatek za jiné měsíce. Podle odvolacího správního orgánu nemohl takovýto důvod obstát, proto i toto rozhodnutí zrušil.

[4] Napotřetí prvostupňový správní orgán vydal rozhodnutí dne 10. 1. 2017, č. j. 2163/2017/AAC (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Svůj závěr nezměnil. Měl totiž za to, že povinnost vrátit přeplatek za období od srpna 2013 do ledna 2014 zanikla uplynutím prekluzivní lhůty podle § 51 odst. 7 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění účinném pro pojednávanou věc (dále je „zákon o pomoci v hmotné nouzi“). Stěžovatel se znovu odvolal. Žalovaný v záhlaví uvedeném rozhodnutí změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že stěžovateli uložil vrátit přeplatek za období od září 2013 do ledna 2015 v celkové výši 5 950 Kč. Prodloužení období (o 5 měsíců) zdůvodnil tím, že podle § 51 odst. 7 věty druhé zákona o pomoci v hmotné nouzi prekluzivní lhůta neuplyne po dobu řízení o opravném prostředku.

[5] Městský soud dospěl k závěru, že žalovaný postupoval v souladu s § 90 odst. 1 písm. c) a § 90 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Odvolací řízení je ovládáno apelační zásadou, přičemž omezení stanovená zmíněnými ustanoveními na projednávaný případ nedopadají.

[6] Rozhodnutí žalovaného nebylo překvapivé. Žalovaný v předchozích zrušujících rozhodnutích konkrétně naznačoval, že přeplatek měl být vrácen za delší období (od srpna 2013). Stěžovatel tak mohl tento závěr očekávat. Postup výpočtu přeplatku za období od září 2013 do ledna 2014 odpovídá výpočtu za zbývající měsíce, ani v tomto ohledu proto není rozhodnutí překvapivé. Jediná změna spočívá v odlišné aplikaci § 51 odst. 7 zákona o pomoci v hmotné nouzi. K porušení zásady dvojinstančnosti řízení tedy nedošlo. Nebyla porušena ani zásada zákazu *reformatio in peius*, protože žalovaný dospěl k závěru, že prvostupňové rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy. Tento závěr je správný; při výpočtu běhu prekluzivní lhůty je třeba zohlednit i dobu řízení o opravném prostředku.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[7] Stěžovatel napadl rozsudek městského soudu v rozsahu výroku I. kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., navrhl jeho zrušení a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný postupoval v rozporu s § 90 odst. 1 písm. c) a § 90 odst. 3 správního řádu. V předchozích zrušujících rozhodnutích nedospěl k závěru, že by měl být přeplatek stanoven za delší období, pouze prvostupňovému správnímu orgánu vytkl, že svůj závěr dostatečně neodůvodnil. Za situace, kdy byl v předchozím průběhu správního řízení stanoven přeplatek ve výši 4 200 Kč, je rozhodnutí o vyšším přeplatku po čtrnácti měsících od zahájení řízení překvapivé. Správní orgány jsou povinny rozhodnout bezodkladně, resp. do 30 dnů od zahájení

pokračování

řízení (§ 71 správního řádu), přičemž stěžovatel průtahy nezpůsobil. Přeplatek ve výši 4 200 Kč i 5 950 Kč je likvidační, neboť jeho jediným příjmem je invalidní důchod ve výši 6 552 Kč.

[9] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout. Žalovaný postupoval v souladu s § 90 odst. 1 písm. c) a § 90 odst. 3 správního řádu, neboť prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s § 51 odst. 7 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Ve svém předchozím zrušujícím rozhodnutí uvedl, že lze předpokládat stanovení přeplatku za delší období. Délka řízení není sama o sobě důvodem pro zrušení správního rozhodnutí.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátkou v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[11] Podstatou projednávané věci je otázka, zda změně prvostupňového rozhodnutí bránily zákonné důvody podle § 90 odst. 1 písm. c) části věty za prvním středníkem a § 90 odst. 3 správního řádu.

[12] Z obsahu správního spisu soud ověřil, že ve správním řízení, v němž bylo rozhodováno natříkrát, prvostupňový správní orgán stěžovateli vždy uložil vrátit přeplatek doplatku na bydlení za období od února 2014 do ledna 2015 ve výši 4 200 Kč. Při určení délky období, za které měl být přeplatek vrácen, prvostupňový správní orgán podle žalovaného pokaždé pochybil. *Poprvé* jeho rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost, jelikož délka období uvedená ve výroku neodpovídala odůvodnění a odporovala období, za které stěžovatel pobíral zamlčený příjem (červenec 2013 až leden 2015) a za které mu bylo uloženo vrátit přeplatek příspěvku na živobytí (srpen 2013 až leden 2015). *Podruhé* odmítl argument prvostupňového správního orgánu, podle něhož aplikační program neumožňuje přeplatek vyčíslit, jelikož funkčnost programu nelze předřadit zákonnosti rozhodnutí a navíc při stanovení přeplatku příspěvku na živobytí bylo vyčíslení možné, a rozhodnutí opět zrušil. *Potřetí* nesouhlasil se závěrem, že přeplatek za období od srpna 2013 do ledna 2014 „není vyčíslen, neboť lhůta pro vyčíslení přeplatku již uplynula“ (viz poslední strana prvostupňového rozhodnutí). Podle § 51 odst. 7 věty druhé zákona o pomoci v hmotné nouzi prekluzivní lhůta neuplyne po dobu řízení o opravném prostředku. Stěžovatel byl tedy povinen vrátit přeplatek i za období od září 2013 do ledna 2014, proto prvostupňové rozhodnutí žalovaný změnil.

[13] Otázka zániku povinnosti vrátit přeplatek vyplacené dávky doplatku na bydlení byla do řízení vnesena prvostupňovým správním orgánem až v jeho v pořadí třetím rozhodnutí. V předchozím průběhu řízení nebyla vůbec sporná, jelikož zrušující rozhodnutí žalovaného se ve vztahu k určení období, za něž by měl být přeplatek vrácen, opírala o zcela jiné důvody (nedostatečné, resp. nesprávné odůvodnění). V důsledku odlišného právního názoru žalovaný uložil stěžovateli vrátit vyšší částku (5 950 Kč namísto 4 200 Kč).

[14] Podle § 90 odst. 3 správního řádu *odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže (...) je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem*. Prvostupňové rozhodnutí odporovalo podle žalovaného právním předpisům (§ 51 odst. 7

zákona o pomoci v hmotné nouzi), proto mohl rozhodnout v neprospěch odvolatele. Jedná se o případ zákonné výjimky ze zásady zákazu *reformatio in peius*. Námitka, podle níž žalovaný pochybil, jestliže v jeho neprospěch prvostupňové rozhodnutí změnil, proto není sama o sobě důvodná. Pro úplnost soud dodává, že samotné právní posouzení běhu prekluzivní lhůty stěžovatel nečinil sporným.

[15] Podle § 90 odst. 1 písm. c) části věty za prvním středníkem správního řádu nesmí odvolací správní orgán napadené rozhodnutí změnit, pokud by tím *některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, brožila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se*. Tím je zajištěna možnost ochrany práv v dvojinstančním řízení v těch případech, kdy zákon podat odvolání zakotvuje (přiměřeně srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2007, sp. zn. IV. ÚS 493/06, odstavec 23 a 24). Zabraňuje se tak vydávání tzv. překvapivých rozhodnutí, kterým by bylo účastníkům řízení znemožněno s ohledem na dosavadní stav řízení, stav dokazování, existující procesní situaci či uplatněné námitky právně a skutkově argumentovat (přiměřeně srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 1. 1999, sp. zn. III. ÚS 257/98; a ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 654/03). Takovým rozhodnutím se totiž do celé věci vnáší zcela nové prvky a náhledy, ale účastníku řízení již není umožněno na tyto skutečnosti adekvátně reagovat (srov. rozsudky ze dne 28. 7. 2010, č. j. 5 Afs 89/2009 - 120; a ze dne 5. 12. 2017, č. j. 9 Afs 275/2016 - 34, odstavec 19).

[16] Z těchto důvodů není přípustné, aby odvolací správní orgán doplnil napadené rozhodnutí o nový výrok, kterým by byla účastníku řízení uložena povinnost (viz rozsudek ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008 - 73, ve vztahu k výroku o náhradě škody v přestupkovém řízení). V obecné rovině to znamená, že *„odvolací orgán nesmí výrokem svého rozhodnutí některému z účastníků založit novou, dosud neexistující povinnost, kterou mu prvostupňový orgán uložit opomněl (např. ubravit pokutu), ani uloženou povinnost podstatně pozměnit“* (viz rozsudek ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018 - 34, č. 3837/2019 Sb. NSS, odstavec 23).

[17] Právě o takovou situaci se však jedná v projednávaném případě. Prvostupňový správní orgán stěžovateli uložil povinnost vrátit přeplatek vyplacené dávky doplatku na bydlení ve výši 4 200 Kč. Žalovaný stěžovateli uložil vrátit výrazně vyšší částku (přeplatek navýšil téměř o polovinu), čímž uloženu povinnost podstatně pozměnil. Podstata změny spočívala v odlišném právním posouzení otázky běhu prekluzivní lhůty, v jehož důsledku povinnost vrátit přeplatek v období od září 2013 do ledna 2014 podle žalovaného nezanikla. V předchozím správním řízení nebyla tato otázka nijak sporná (viz odstavec [13]). Ani odvolání stěžovatele se jí vůbec netýkalo, a pokud jde o období předcházející únoru 2014, ani dost dobře týkat nemohlo. Stěžovateli tím byla odňata možnost na právní posouzení žalovaného ve správním řízení jakkoli reagovat. Rozhodnutí žalovaného je tudíž překvapivé.

[18] Na uvedeném nemůže nic změnit závěr žalovaného o rozporu prvostupňového rozhodnutí s právními předpisy (viz str. 7 rozhodnutí žalovaného). Omezení apelačního principu podle § 90 odst. 1 písm. c) části věty za prvním středníkem správního řádu totiž dopadá i na situace, kdy rozhodnutí odporuje právním předpisům (oproti omezení podle § 90 odst. 3 správního řádu, viz odstavec [14]). Stejně platí i pro závěr městského soudu, podle něhož žalovaný ve zrušujících rozhodnutích *naznačoval*, že by měl stěžovatel přeplatek vrátit i za období od srpna 2013 do ledna 2014 (viz odstavec 20 napadeného rozsudku). Jelikož se zrušující rozhodnutí žalovaného ve vztahu k určení období, za něž by měl být přeplatek vrácen, opírala o zcela jiné důvody (viz odstavce [12] a [13]), nemohl stěžovatel z předchozího průběhu správního řízení usuzovat, jak žalovaný posoudí dosud neřešenou otázku zániku povinnosti vrátit přeplatek podle § 51 odst. 7 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

pokračování

[19] Pro úplnost soud uvádí, že pokud stěžovatel spojuje nezákonnost rozhodnutí žalovaného s délkou správního řízení a likvidační výší uloženého přeplatku, jde o námitky, které nejsou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. přípustné, jelikož je v řízení před městským soudem neuplatnil, ač tak učinit mohl.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou první před středníkem s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek městského soudu. S ohledem na to, že v posuzovaném případě byly již v řízení před městským soudem dány důvody pro to, aby bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného, nevrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení, neboť by při respektování názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v tomto rozhodnutí nemohl učinit nic jiného, než uvedené rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení. Současně se zrušením rozhodnutí městského soudu proto podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zrušil rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[21] O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[22] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského (městského) soudu a současně zruší i rozhodnutí správního orgánu podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského (městského) soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[23] Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci [§ 60 odst. 1 věta první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.]. Žalovaný ve věci úspěch neměl, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovateli, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, jelikož měl ve věci plný úspěch (rozsudek městského soudu i rozhodnutí žalovaného byly zrušeny), žádné náklady v řízení o žalobě a kasační stížnosti nevznikly. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[24] V řízení před městským soudem byla stěžovateli ustanovena zástupkyní Mgr. Dagmar Rezková Dřímálová, advokátka se sídlem Muchova 223/9, Praha 6 (viz usnesení ze dne 8. 9. 2017, č. j. 1 Ad 20/2017 - 37). Podle § 35 odst. 10 věty čtvrté s. ř. s. zastupuje stěžovatele i v řízení o kasační stížnosti.

[25] Podle § 35 odst. 10 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. platí ustanovenému zástupci hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. V řízení před městským soudem byla ustanovené zástupkyni výrokem III. přiznána odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši 3 146 Kč. V tomto rozsahu zůstal napadený rozsudek nedotčen (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). V řízení před Nejvyšším správním soudem učinila ustanovená zástupkyně jeden úkon právní služby, kterým je písemné podání ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „advokátní tarif“)]. Za jeden úkon právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 1 000 Kč [§ 9 odst. 2 advokátního tarifu ve spojení s § 7 bodem 3. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů

podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Celkem jí tedy za úkon právní služby náleží 1 300 Kč. Zástupkyně doložila osvědčení o registraci DPH, k uvedené částce se tedy přičítá DPH v sazbě 21 %, tj. 273 Kč. Zástupkyni stěžovatele se tedy celkem přiznává 1 573 Kč. Tato částka jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Pro úplnost soud dodává, že stát nemá v projednávané věci právo na náhradu těchto nákladů (§ 60 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. srpna 2020

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu