



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 žalobkyně: **V. Z.**, zast. Mgr. Dagmar Dřimalovou, advokátkou, se sídlem Praha 6, Muchova 9/223, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, odbor sociální péče a zdravotnictví, se sídlem Praha 1, Mariánské náměstí 2, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2005, č. j. 3 Ca 9/2004 - 17,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2005, č. j. 3 Ca 9/2004 - 17, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Zástupkyni žalobkyně Mgr. Dagmar Dřimalové, advokátce, **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 650 Kč, která jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 6. 2004, č. j. MHMPP/78386/04 SSP/164/04, zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 4, odboru státní sociální podpory ze dne 11. 5. 2004, č. j. 1780/3/ADA-1/6, kterým byla žalobkyni uložena povinnost vrátit přeplatek na dávce státní sociální podpory přídavek na dítě přiznaný nezletilé oprávněné osobě Z. R., ve výši 10 820 Kč do dne 10. 7. 2004. Rozhodnutím ze dne 16. 6. 2004, č. j. MHMPP/78386/04 SSP/165/04, žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 4, odboru státní sociální podpory ze dne 11. 5. 2004, č. j. 2301/3/ADA/3, kterým byla žalobkyni uložena povinnost vrátit přeplatek na dávce státní sociální podpory sociální příplatek ve výši 8400 Kč do dne 10. 8. 2004. V odůvodnění obou rozhodnutí žalovaný uvedl, že žalobkyně nesplnila zákonnou oznamovací povinnost a zavinila neoprávněné vyplacení dávky a vznik přeplatku. Žalobkyně nenahlásila jako společně posuzovanou osobu svého nezletilého nezaopatřeného syna R. Z., který žil se žalobkyní ve

společné domácnosti a neměl povolen trvalý pobyt na území České republiky. Nezletilému R. Z. nárok na přídavek na dítě nevznikl, neboť nebyly splněny podmínky zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, když společně posuzovaná osoba neměla povolen pobyt na území České republiky.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu, v níž namítala, že správní orgány zaměňovaly jejího syna a vnuka. Sociální dávky byly vypláceny na vnuka žalobkyně, ale byly odejmuty proto, že nepřísluší jejímu synovi. Žalovaný se tak podle žalobkyně celou záležitostí nezabýval řádně a svědomitě (§ 3 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení [správní řád], ve znění pozdějších předpisů) a nezjistil přesně a úplně skutečný stav věci (§ 32 odst. 1 správního řádu). Žalobkyně zdůraznila, že její syn žil do konce školního roku 2004 u své sestry, nemá v České republice povolen dlouhodobý, ani trvalý pobyt a žalobkyně na něj nežádala výplatu žádné ze sociálních dávek. Žalobkyně podotkla, že tvrzení základní školy o docházce jejího nezletilého syna nic nevypovídá o skutečnosti, kde R. bydlel. Vnuk žalobkyně se narodil na území České republiky, splňoval zákonné podmínky nezaopatřeného dítěte, proto mu byly sociální dávky vypláceny oprávněně a vázat jejich odejmutí na syna žalobkyně je v rozporu s platným právem. Žalobkyně konstatovala, že i kdyby byl její nezletilý syn společně posuzovanou osobou spolu s jejím vnukem, dávky státní sociální podpory by byly vypláceny pouze vnukovi tak, jako tomu bylo do doby odejmutí těchto dávek. Rozhodnutí správních orgánů podle žalobkyně porušují ustanovení § 46 správního řádu, neboť nejsou v souladu se zákony a nevyšla ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Napadené rozhodnutí je nepřesvědčivé, protože žalovaný nevzal v úvahu veškeré skutečnosti vztahující se k případu žalobkyně, což měl podle § 47 odst. 3 správního řádu učinit. Žalobkyně navrhla, aby byla rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí prvostupňového správního orgánu zrušena.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 31. 5. 2005, č. j. 3 Ca 9/2004 - 17, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku soud uvedl, že ve správním řízení bylo bezpečně prokázáno, že syn žalobkyně R. Z. jako společně posuzovaná osoba neměl povolen trvalý pobyt na území České republiky a žalobkyně při podání žádosti nenahlásila, že sem přicestoval dne 23. 6. 2002, přestože obě žádosti byly podány později. Žalobkyně proto nesplnila podmínky ustanovení § 3 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře, když nenahlásila příjezd svého syna R. Z., ani skutečnost, že nemá povolen trvalý pobyt na území České republiky, a neuvedla jej jako společně posuzovanou osobu. Žalobkyně tím zavinila neoprávněné vyplácení dávek a je podle § 62 zákona o státní sociální podpoře povinna vrátit vzniklý přeplatek. Městský soud v Praze konstatoval, že nedošlo k namítané záměně vnuka a syna žalobkyně, ale nárok na dávky státní sociální podpory na vnuka R. Z. náleží pouze fyzické osobě, jestliže osoba a osoby s ní společně posuzované jsou na území České republiky hlášeny k trvalému pobytu. Zákonné podmínky nároku na vyplacení uvedených dávek tedy nebyly splněny, a proto Městský soud v Praze žalobu podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., požádala o ustanovení právního zástupce a o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 s. ř. s.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 4. 11. 2005, č. j. 3 Ca 9/2004 - 34, ustanovil zástupkyní stěžovatelky pro řízení o kasační stížnosti Mgr. Dagmar Dřímlovou, advokátku.

K výzvě soudu stěžovatelka prostřednictvím ustanovené zástupkyně doplnila kasační stížnost podáním ze dne 10. 2. 2006, ve kterém namítala, že syn stěžovatelky R. v rozhodné době nežil ve společné domácnosti se stěžovatelkou a jejím vnukem R., což dokazuje čestné prohlášení majitele ubytovny, ve které se stěžovatelka zdržuje již od roku 1998. Syn stěžovatelky R. žil do konce školního roku 2004 u své sestry, navíc neměl v té době v České republice povolen dlouhodobý, ani trvalý pobyt a stěžovatelka na něj nežádala výplatu žádné sociální dávky. Stěžovatelka popřela, že dne 31. 3. 2004 nahlásila do protokolu, že s ní ve společné domácnosti žije i její syn R. Stěžovatelka kvůli špatné znalosti českého jazyka neporozuměla otázce, kterou pochopila tak, zda má v České republice ještě nějaké příbuzné, a odpověděla, že má zde dceru a syna. Stěžovatelka konstatovala, že její syn nesplňoval podmínku pobytu na území České republiky, ani podmínku trvalého soužití se stěžovatelkou. Informace ze základní školy dosvědčují pouze to, že syn stěžovatelky navštěvoval základní školu, ale nehovoří o tom, kde se zdržoval a bydlel. S ohledem na uvedené stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že tvrzení stěžovatelky jsou účelová, a navrhl podanou kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 26. 5. 2006, č. j. 4 Ads 54/2006 - 55, přiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a shledal přitom vady, k nimž musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Podle § 109 odst. 3 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Z obsahu dávkového spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti podané kasační stížnosti.

Stěžovatelka dne 31. 3. 2004 nahlásila Úřadu městské části Praha 4 změnu - doplnění nové osoby, a to svého syna R. Z., bytem V. 5/289 (myšleno zřejmě v P.).

Podle protokolu o ústním jednání ze dne 31. 3. 2004 stěžovatelka téhož dne nahlásila odboru státní sociální podpory Úřadu městské části Praha 4, že s ní a jejím vnukem žije ve společné domácnosti ještě její syn R. Z., a to od srpna 2002. Od září 2002 navštěvuje základní školu v T. ulici. Správní orgán syna stěžovatelky od srpna 2002 zařadil do okruhu společně posuzovaných osob pro dávky: přídavek na dítě č. j. 1780/3, sociální příplatek č. j. 2301/3 a sociální příplatek č. j. 9652/3. Stěžovatelka k výzvě k doložení pobytu syna sdělila, že syn není k pobytu hlášen. Správní orgán stěžovatelku poučil o povinnosti dávky vrátit. Stěžovatelka protokol podepsala.

Ze sdělení Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie ze dne 7. 4. 2004, č. j. SCPP-2129/E2-2004, bylo zjištěno, že R. Z. nemá a nikdy neměl na území České republiky povolen přechodný pobyt na dlouhodobé vízum nad 90 dnů, ani pobyt

trvalý. R. Z. na území České republiky přicestoval dne 23. 6. 2002 na jednorázové vízum k pobytu do 90 dnů, platné na 20 dnů pobytu, a není evidován jako žadatel o udělení azylu.

Z potvrzení podepsaného zástupcem ředitele Základní školy T. 45 vyplývá, že R. Z. je od 1. 9. 2002 žákem této školy, kam byl přijat na základě potvrzení o pobytu jeho matky (stěžovatelky).

Podle sdělení Úřadu městské části Praha 4, odbor humanitní, ze dne 3. 5. 2004 stěžovatelce nejsou vypláceny žádné dávky sociální péče. Stěžovatelka žije se svým vnukem R. na ubytovně pro cizince P., V. 5/289. Ze sociálního šetření bylo zjištěno, že zde žije ještě syn stěžovatelky R. Z., který navštěvuje základní školu v T., nemá podánu žádost o azyl, ani nemá povolení k trvalému pobytu.

Rozhodnutím Úřadu městské části Praha 4, odboru státní sociální podpory ze dne 11. 5. 2004, č. j. 1780/3/ADA-1/6, byla stěžovatelce uložena povinnost vrátit přeplatek na dávce státní sociální podpory přídavek na dítě přiznaný nezletilé oprávněné osobě Z. R., ve výši 10 820 Kč do dne 10. 7. 2004. V odůvodnění správní orgán uvedl, že stěžovatelka nesplnila zákonnou oznamovací povinnost, když nedoplnila společně posuzovanou osobu, nezletilého nezaopatřeného syna R. Z., který nemá na území České republiky povolen přechodný pobyt na dlouhodobé vízum nad 90 dnů, ani trvalý pobyt. Stěžovatelka tím zavinila, že jí uvedená dávka byla přiznána a vyplacena neprávem, a to ode dne 1. 7. 2002 do 29. 2. 2004 ve výši 541 Kč měsíčně. Na dávce vznikl přeplatek ve výši 10 820 Kč, který je stěžovatelka povinna vrátit.

Rozhodnutím Úřadu městské části Praha 4, odboru státní sociální podpory ze dne 11. 5. 2004, č. j. 2301/3/ADA/3, byla stěžovatelce uložena povinnost vrátit přeplatek na dávce státní sociální podpory sociální příplatek ve výši 8400 Kč do dne 10. 8. 2004. V odůvodnění správní orgán uvedl, že stěžovatelka nesplnila zákonnou oznamovací povinnost, když nedoplnila společně posuzovanou osobu, nezletilého nezaopatřeného syna R. Z., který nemá na území České republiky povolen přechodný pobyt na dlouhodobé vízum nad 90 dnů, ani trvalý pobyt. Stěžovatelka tím zavinila, že jí uvedená dávka byla přiznána a vyplacena neprávem, a to ode dne 1. 7. 2002 do 30. 6. 2003 ve výši 700 Kč měsíčně. Na dávce vznikl přeplatek ve výši 8400 Kč, který je stěžovatelka povinna vrátit.

Proti těmto rozhodnutím podala stěžovatelka odvolání, ve kterém namítala, že její syn R. nikdy během svého pobytu na území České republiky neobýval s ní a jejím vnukem společnou domácnost a nikdy pro něj nežádala o dávky státní sociální podpory. Stěžovatelka uvedla, že v současné době jako žadatelka o azyl nemá na tyto dávky nárok, čímž se její situace stala velmi tíživou, neboť je pro ni obtížné najít zaměstnání. Stěžovatelka požádala o zohlednění své situace a navrhla zrušení obou správních rozhodnutí.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 6. 2004, č. j. MHMPP/78386/04 SSP/164/04, zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 4, odboru státní sociální podpory ze dne 11. 5. 2004, č. j. 1780/3/ADA-1/6. Rozhodnutím ze dne 16. 6. 2004, č. j. MHMPP/78386/04 SSP/165/04, žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 4, odboru státní sociální podpory ze dne 11. 5. 2004, č. j. 2301/3/ADA/3.

Podle § 73 zákona o státní sociální podpoře se v řízení podle tohoto zákona postupuje podle obecných předpisů o správním řízení, pokud se v tomto zákoně nestanoví jinak.

Podle § 47 odst. 1 správního řádu rozhodnutí musí obsahovat výrok, odůvodnění a poučení o odvolání (rozkladu). Odůvodnění není třeba, vyhovuje-li se všem účastníkům řízení v plném rozsahu.

Podle § 47 odst. 3 správního řádu v odůvodnění rozhodnutí správní orgán uvede, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval.

Nejvyšší správní soud zastává názor, že pokud mají soudy ve správním soudnictví přezkoumávat rozhodnutí vydané v oblasti veřejné správy [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], je z povahy věci nutné, aby bylo možno z přezkoumávaného rozhodnutí usoudit, z čeho správní orgán vycházel a jakými skutkovými a právními úvahami se řídil. V opačném případě je totiž nutné napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost zrušit.

Sémanticky vzato již samotný pojem odůvodnění v sobě zahrnuje požadavek, aby v něm byly uvedeny konkrétní důvody, které vedly příslušný orgán k danému rozhodnutí. Pokud by rozhodnutí o opravném prostředku ve správním řízení nemuselo být řádně odůvodněno a správní orgán by se nemusel vypořádat s jednotlivými důvody uvedenými v řádném opravném prostředku účastníka řízení, postrádal by tento opravný prostředek svůj smysl.

Podle konstantní judikatury správních soudů, se kterou se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, *nevypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku jeho důvodů* [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 4. 2006, č. j. 31 Ca 39/2005 - 70, schválený k publikaci ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, dosud nepublikován, podobně též rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 1. 2006, č. j. 31 Ca 53/2005 - 33, nebo rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/92 - 23).

V projednávané věci Nejvyšší správní soud zjistil, že žalovaný zcela pominul v odvolání obsaženou žádost stěžovatelky, aby zohlednil její tíživou sociální situaci. Tato žádost nepochybně představuje požadavek stěžovatelky na odstranění tvrdosti zákona. V posuzovaném případě lze přitom za klíčové ustanovení považovat § 3 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře, jehož tvrdost může být pro stěžovatelku shledána nepřiměřenou.

Podle § 3 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře dávky státní sociální podpory náleží při splnění dále stanovených podmínek pouze fyzické osobě (dále jen "osoba"), jestliže osoba a osoby společně s ní posuzované jsou na území České republiky hlášeny k trvalému pobytu podle zvláštních předpisů. Za trvalý pobyt se podle tohoto zákona považuje též pobyt cizince na území České republiky hlášeného k pobytu podle zvláštních právních předpisů upravujících pobyt cizinců na území České republiky s výjimkou žadatele o udělení azylu, a to ode dne, kterým uplynulo 365 dnů ode dne hlášení. Podmínka uplynutí 365 dnů ode dne hlášení se nezkoumá u dětí cizinců hlášených k pobytu na území České republiky a narozených na území České republiky, do jednoho roku jejich věku.

Citované ustanovení určuje nezbytnou podmínku pro vznik nároku na dávku státní sociální podpory, tj. že všechny společně posuzované osoby musí být na území České republiky hlášeny k trvalému, resp. dlouhodobému pobytu. Ke zmírnění této striktní

podmínky a k předcházení nespravedlnostem, které může tato podmínka založit, slouží ustanovení § 3 odst. 3 téhož zákona, podle něhož může Magistrát hlavního města Prahy nebo krajský úřad příslušný podle místa pobytu osoby v odůvodněných případech podmínku trvalého pobytu prominout.

Nejvyšší správní soud vycházejí z obecných principů dobré správy je toho názoru, že zmíněné ustanovení § 3 odst. 3 zákona o státní sociální podpoře implikuje povinnost správního orgánu poučit účastníka správního řízení, který nesplňuje podmínky pro vznik nároku na dávku státní sociální podpory, neboť on sám nebo osoba s ním společně posuzovaná nemají na území České republiky trvalý pobyt ve smyslu § 3 odst. 1 téhož zákona, o možnosti požádat o prominutí této podmínky.

Poučovací povinnost orgánů veřejné moci v řízeních, která vedou, je součástí základního práva na soudní a jinou právní ochranu chráněného v čl. 36 Listiny základních práv a svobod, resp. práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.). Konkrétnější poučovací povinnost v rovině správního řízení stanovuje § 3 odst. 2 správního řádu, podle kterého jsou správní orgány povinny postupovat v řízení v úzké součinnosti s občany a organizacemi a dát jim vždy příležitost, aby mohli svá práva a zájmy účinně hájit, zejména se vyjádřit k podkladu rozhodnutí, a uplatnit své návrhy. Občanům a organizacím musí správní orgány poskytovat pomoc a poučení, aby pro neznalost právních předpisů neutrpěli v řízení újmu.

Tato povinnost je také jedním z důležitých principů dobré správy, jejichž katalog je uceleně formulován v Souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2006, www.ochrance.cz, a v řadě mezinárodních dokumentů vytvořených zejména na půdě Rady Evropy. Poučovací povinnosti je proto třeba věnovat náležitou pozornost, přičemž každý správní orgán musí v souvislosti s každým svým úkonem poskytnout dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. Poučovací povinnost jako základní zásadu činnosti správních orgánů takto formuluje rovněž zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, který s účinností od 1. 1. 2006 nahradil dosavadní správní řád (srov. jeho § 4 odst. 2).

V dané souvislosti Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že prominutí podmínky trvalého pobytu, stanovené v § 3 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře, přichází v úvahu především v situaci, kdy o dávku státní sociální podpory žádá osoba, která není občanem České republiky, resp. kdy je tato dávka takové osobě odnímána, případně je jí stanovena povinnost vrátit přeplatek na dávce. Je zřejmé, že taková osoba většinou nebude dokonale ovládat český jazyk a nebude ani alespoň v minimální míře znala českého práva. Tyto skutečnosti mimo veškerou pochybnost vedou k závěru o povinnosti správního orgánu srozumitelně a důkladně dotčenou osobu poučit o obsahu § 3 odst. 3 zákona o státní sociální podpoře a o možnosti jeho uplatnění. Tuto povinnost však žalovaný porušil.

Jak již bylo výše zmíněno, odvolání podané stěžovatelkou zahrnuje její žádost o zohlednění její tíživé situace, která měla žalovanému implikovat výše popsanou poučovací povinnost. Předmětnou žádostí o odstranění tvrdosti zákona se však žalovaný vůbec nezabýval, ani se s ní v odůvodnění svých rozhodnutí nikterak nevypořádal, čímž způsobil, že jeho rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.

Pokud žalovaný v posuzovaném případě žádost stěžovatelky o odstranění tvrdosti zákona (žádost o zohlednění její tíživé situace) nepovažoval za žádost o prominutí podmínky trvalého pobytu jejího syna jakožto společně posuzované osoby, ani stěžovatelku nepoučil o možnosti vznést takovou žádost, měl tento svůj postup ve svých rozhodnutích náležitě odůvodnit, neboť se jedná o vybočení z výše postulované zásady, které však nemůže být učiněno bez závažného důvodu a které by mohlo představovat nepřipustnou libovůli v postupu správního orgánu.

Nejvyšší správní soud rovněž vážil, zda shora vyjádřenému právnímu názoru nebrání ustanovení § 73a zákona o státní sociální podpoře, podle kterého jsou ze soudního přezkumu vyloučena rozhodnutí o prominutí podmínky trvalého pobytu podle § 3 odst. 3. Dospěl přitom k závěru, že toto ustanovení nevylučuje přezkum takového rozhodnutí jako subsumovaného správního aktu podle § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s., podle kterého byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.

Samostatný soudní přezkum rozhodnutí vydaných podle § 3 odst. 3 zákona o státní sociální podpoře, výslovně vyloučený citovaným ustanovením § 73a téhož zákona, rovněž postrádá smysl, neboť ne každé takové rozhodnutí musí nutně vyústit v rozhodnutí o nepřiznání či odnětí dávky státní sociální podpory, resp. v rozhodnutí o povinnosti vrátit přeplatek na takové dávce. Teprve následné rozhodnutí o dávce představuje potenciální zásah do práv účastníka řízení.

Ačkoliv je rozhodnutí správního orgánu vydané podle § 3 odst. 3 zákona o státní sociální podpoře formálně označeno jako rozhodnutí a je vydáváno v samostatném správním řízení, samo o sobě nezasahuje do právní sféry účastníka správního řízení, neboť nezakládá, nemění, neruší, ani závazně neurčuje jeho práva nebo povinnosti, a jeho obsah vnějších účinků nabývá, až je-li pojat do finálního správního aktu, tedy rozhodnutí o přiznání či odnětí dávky státní sociální podpory, případně rozhodnutí o povinnosti vrátit přeplatek na takové dávce. Rozhodnutí vydané podle § 3 odst. 3 zmíněného zákona je proto podle Nejvyššího správního soudu nutno považovat za subsumovaný správní akt.

Pokud správní orgán uvedený v § 3 odst. 3 zákona o státní sociální podpoře v průběhu řízení o přiznání či odnětí dávky státní sociální podpory, resp. v řízení o vrácení přeplatku na této dávce, splní svou poučovací povinnost a účastník řízení požádá o prominutí podmínky trvalého pobytu (což může pochopitelně učinit, aniž by byl poučen), správní orgán probíhající řízení přeruší a zahájí samostatné řízení o této žádosti, o níž rozhodne samostatným rozhodnutím. Poté správní orgán pokračuje v přerušeném řízení a rozhodne o příslušné dávce, jejím odnětí či povinnosti vrátit přeplatek. Správní soudy následně v případném soudním řízení k žalobní námitce přezkoumají nejen finální akt, tedy rozhodnutí o dávce státní sociální podpory, ale též zákonnost aktu subsumovaného, tj. rozhodnutí, kterým správní orgán zamítl žádost o prominutí podmínky trvalého pobytu.

Rozhodnutí, které závisí výlučně na správním uvážení správního orgánu, totiž nemůže být zcela vyloučeno ze soudního přezkumu, neboť pouze přezkoumání nestranným a nezávislým soudem může zabránit libovůli v rozhodování, která je v příkrém rozporu s právem na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a která je v právním státě pojmově nepřipustná.

Nad rámec potřebného odůvodnění Nejvyšší správní soud podotýká, že za odůvodněný případ ve smyslu § 3 odst. 3 zákona o státní sociální podpoře je mimo jiné nutno považovat situaci, kdy vzniku nároku určité osoby na dávku státní sociální podpory brání nesplnění podmínky trvalého pobytu osobou s ní společně posuzovanou, která je nezletilým nezaopatřeným dítětem. Opačný přístup by představoval zjevnou nespravedlnost, neboť nezletilé nezaopatřené dítě jako společně posuzovaná osoba nejen nezvyšuje celkový příjem rozhodný pro nárok na dávky a jejich výši, ale naopak samo část tohoto příjmu odčerpává. V demokratickém právním státě, který dbá na minimální standard životních podmínek svých obyvatel, nelze tedy připustit, aby ze dvou potřebných osob nárok na dávku státní sociální podpory nevznikl ani jedné jenom proto, že společně posuzované nezletilé nezaopatřené dítě nesplňuje podmínku § 3 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadená rozhodnutí žalovaného jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, neboť se v nich žalovaný nevypořádal se všemi podstatnými skutečnostmi uvedenými v odvolání stěžovatelky proti rozhodnutím o povinnosti vrátit přeplatky na dávkách státní sociální podpory přídavek na dítě a sociální příplatek. K nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí měl přitom Městský soud v Praze přihlídnout z úřední povinnosti a bez ohledu na žalobní námitky napadená rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušit.

Podle své konstantní judikatury Nejvyšší správní soud není vázán důvody kasační stížnosti podle § 109 odst. 3 s. ř. s., je-li rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný. Takový je i rozsudek zamítající žalobu na základě nedůvodnosti v žalobě uplatněných námitek a nepřihlízející přitom ke skutečnosti, že samo správní rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost spočívající ve vnitřní rozpornosti výroku a ve vzájemné rozpornosti výroku a odůvodnění. Takové rozhodnutí měl krajský soud zrušit bez ohledu na žalobní námitky (§ 76 s. ř. s.). [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003 - 78, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 523/2005, www.nssoud.cz].

Městský soud v Praze napadeným rozsudkem v mezích žalobních bodů zamítl žalobu proti správním rozhodnutím, která měl pro jejich nepřezkoumatelnost zrušit, proto Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než rozsudek Městského soudu v Praze zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení, neboť napadený rozsudek je nepřezkoumatelný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Jedná se o natolik zásadní vadu, že k ní Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 3 s. ř. s. musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Za této procesní situace se Nejvyšší správní soud nezabýval jednotlivými kasačními námitkami stěžovatelky, 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 Městském soudu v Praze tedy nyní bude, aby napadená správní rozhodnutí pro jejich nepřezkoumatelnost (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.) zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a uložil mu, aby postupoval a rozhodl v souladu s výše uvedenými závěry.

V novém rozhodnutí ve věci Městský soud v Praze rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 110 odst. 2 s. ř. s.

Odměna zástupkyni stěžovatelky Mgr. Dagmar Dřimalové, advokátce, která byla stěžovatelce ustanovena usnesením Městského soudu v Praze č. j. 3 Ca 9/2004 - 34, ze dne 4. 11. 2005, byla stanovena za dva úkony právní služby ve výši 250 Kč podle § 9 odst. 2 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (první porada s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení a písemné podání soudu týkající se věci samé podle § 11 odst. 1 písm. b) a d) této vyhlášky) a režijní paušál podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky ve výši 75 Kč za každý úkon. Zástupkyni stěžovatelky bude vyplacena částka ve výši 650 Kč, a to z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 10. srpna 2007

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu