



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobkyně: **J. T.**, zastoupené JUDr. Josefem Prokešem, advokátem se sídlem nám. Dr. E. Beneše 5/163, Liberec, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 18. 12. 2008, č. j. OSV/981/2008/87, ze dne 19. 12. 2008, č. j. OSV/981/2008/88; a č. j. OSV/981/2008/89; a ze dne 14. 1. 2009, č. j. OSV 21/2009/R/9, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci ze dne 1. 4. 2009, č. j. 63 Cad 8/2009 – 45,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 1. 4. 2009, č. j. 63 Cad 8/2009 - 45, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností žalovaný (dále jen „stěžovatel“) brojil proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci (dále jen „krajský soud“) ze dne 1. 4. 2009, č. j. 63 Cad 8/2009 - 45 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 12. 2008, č. j. OSV/981/2008/87, ze dne 19. 12. 2008, č. j. OSV/981/2008/88 a č. j. OSV/981/2008/89, jimiž byla potvrzena prvoinstanční rozhodnutí Úřadu práce v České Lípě o stanovení povinnosti vrátit přeplatek na dávce státní sociální podpory – příspěvku na bydlení. Dále krajský soud zrušil i rozhodnutí stěžovatele ze dne 14. 1. 2009, č. j. OSV 21/2009/R/9, jímž bylo potvrzeno prvoinstanční rozhodnutí Městského úřadu v Doksech o odnětí dávky pomoci v hmotné nouzi – doplatku na bydlení, a vrátil předmětné věci k dalšímu řízení stěžovateli.

Žalobkyně v žalobách ze dne 14. 1. 2009 a 26. 1. 2009 proti napadeným rozhodnutím uvedla, že napadená rozhodnutí jsou nezákonná a nicotná. Při vydání rozhodnutí potvrzujících rozhodnutí o vrácení přeplatku na příspěvku na bydlení stěžovatel porušil zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 117/1995 Sb.“). Úřad práce v České Lípě (dále jen „úřad práce“) údajně problematizuje trvalé bydliště obou jejích synů, přestože doložila jejich podnájemní smlouvy a doložila, že se nezdržují ve společné domácnosti. Ohledně odnětí doplatku na bydlení žalobkyně uvedla, že došlo k porušení § 35 písm. a), § 33 odst. 1 písm. a) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, přičemž konkrétně poukázala na to, že v jejím případě byla splněna základní podmínka pro přiznání doplatku na bydlení, a to, že jí po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení zbývá příjem osoby nižší než je částka živobytí osoby, konkrétně 2310 Kč.

Krajský soud usnesením ze dne 20. 1. 2009, č. j. 63 Cad 8/2009 – 10, spojil uvedené žaloby směřující proti napadeným rozhodnutím stěžovatele ze dne 19. 12. 2008, č. j. OSV/981/2008/89 a č. j. OSV/981/2008/88, a ze dne 18. 12. 2008, č. j. OSV/981/2008/87 s tím, že je uvedené věci nadále vedl pod sp. zn. 63 Cad 8/2009. Usnesením ze dne 18. 2. 2009, č. j. 63 Cad 8/2009 – 17, krajský soud rozhodl o spojení (resp. připojení) další žaloby ze dne 26. 1. 2009 (směřující proti rozhodnutí stěžovatele ze dne 14. 1. 2009, č. j. OSV 21/2009/R/9) ke společnému projednání pod uvedenou sp. zn. 63 Cad 8/2009.

Krajský soud žalobám **napadeným rozsudkem** vyhověl a napadená rozhodnutí žalovaného zrušil pro vady řízení a vrátil věc k dalšímu řízení stěžovateli. V odůvodnění napadeného rozsudku nejprve shrnul právní úpravu obsaženou v zákoně č. 117/1995 Sb. a konstatoval, že odůvodnění rozhodnutí o dávkách státní sociální podpory musí obsahovat náležitosti upravené § 68 správního řádu (*krajský soud zjevným omylem uvedl zkratku s. ř. s.*). Jak krajský soud zjistil z obsahu všech čtyř napadených rozhodnutí, stěžovatel takto nepostupoval. Krajský soud konstatoval, že odvolání žalobkyně obsahovala konkrétní odvolací námitky, s nimiž se ovšem stěžovatel nevypořádal. Přitom ani rozhodnutí prvoinstančního orgánu o povinnosti vrátit příspěvek na bydlení neobsahují ve svých odůvodněních ani konkrétní skutkové ani právní závěry a jsou formulována jen obecně. Tato rozhodnutí jsou opřena o ustanovení § 62 z. č. 117/1995 Sb., z něhož zjevně vyplývá, že zde daná odpovědnost je založena na zavinění (subjektivní odpovědnost), což znamená, že správní orgán musí zkoumat a rozvést v odůvodnění rozhodnutí, která zákonná ustanovení měla být porušena, jakým konkrétním způsobem a zda je dána příčinná souvislost mezi jednáním a následkem. Správní orgán se tedy musí vypořádat se skutkovými i právními námitkami účastníka řízení. Jak krajský soud zjistil, stěžovatel ani úřad práce takto nepostupovaly. Krajský soud proto nemůže v rámci přezkumného řízení spolehlivě zjistit, jakými skutkovými a právními úvahami se stěžovatel řídil, protože výše uvedenou vadou způsobil, že napadená rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Obdobně krajský soud vytknul nepřezkoumatelnost i čtvrtému napadenému rozhodnutí ze dne 14. 1. 2009. Je sice pravdou, že jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu I. stupně obsahovalo v odůvodnění i poukazy na konkrétní částky, avšak žalobkyně v odvolání udávala jiné částky a jiný výpočet, který měl svědčit v její prospěch. Z odůvodnění rozhodnutí stěžovatele však podle názoru krajského soudu nebylo možno zjistit, zda a do jaké míry se

odvolacími důvody stěžovatel zabýval. Proto ohledně všech čtyř napadených rozhodnutí soud poukázal na to, že všechna tato rozhodnutí trpí vadou řízení (nepřezkoumatelností), která brání soudu v přezkumu merita těchto rozhodnutí. Krajský soud pro úplnost poukázal na ustanovení § 7 odst. 6 z. č. 117/1995 Sb., podle něhož se nevyžaduje podmínka, aby osoby spolu hlášené k trvalému pobytu společně žily a uhrazovaly náklady na životní potřeby. K výkladu tohoto ustanovení konstatoval, že je nelze vykládat pouze gramaticky, což znamená, že může nastat situace, kdy existence pouhého administrativního trvalého pobytu ještě nemusí znamenat, že žadatel o dávku participuje na úhradách za bydlení s těmito trvale přihlášenými osobami, tj. hradí fakticky náklady zcela sám. Správní orgán je povinen zjistit skutkový stav tak, jak je mu uloženo ustanovením § 3 správního řádu. Z toho krajský soud dovodil, že tím zákon č. 117/1995 Sb. dává prostor k prokázání faktické existence společného soužití. To vyplývá podle jeho názoru i z důvodové zprávy k zákonu č. 242/1997 Sb., jímž bylo ustanovení § 7 odst. 6 zákona č. 117/1995 Sb. novelizováno. Mimo to krajský soud poukázal na rozsudek Vrchního soudu v Praze, č. j. 3 A 114/98 - 12. Z uvedených důvodů krajský soud všechna napadená rozhodnutí zrušil a vrátil tyto věci k dalšímu řízení.

V **kasační stížnosti** proti napadenému rozsudku podané z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. stěžovatel namítal, že podstatou sporu je skutečnost, že žalobkyně na formuláři žádosti neuvedla pravdivé údaje, jelikož nevyplnila kolonku osoby trvale hlášené k pobytu. Svým podpisem stvrdila, že všechny údaje uvedené v žádosti o příspěvek na bydlení jsou pravdivé a že je si vědoma případných následků, které by pro ni vyplývaly z případných nepravdivých údajů. Tím uvedla stěžovatele v omyl, znemožnila prozkoumání všech podkladů pro posouzení nároku a výše dávky. Kvůli tomu také podle názoru stěžovatele nemohla být poučena o tom, že pokud se osoba trvale hlášená k pobytu v bytě déle než tři měsíce nezdržuje, může být vyloučena z okruhu společně posuzovaných osob. V roce 2008 bylo zjištěno, že v bytě jsou hlášeni k trvalému pobytu dospělí synové žalobkyně, a proto orgán státní sociální podpory žádal doložení jejich příjmů, a to za období pobírání příspěvku na bydlení. Žalobkyně dále uvedla, že s ní synové nesdíleli společnou domácnost, nepodíleli se na úhradě nákladů na bydlení. Na podporu svých tvrzení žalobkyně doložila podnájemní smlouvy apod. a požádala o vyloučení synů z okruhu společně posuzovaných osob. Úřad práce této žádosti vyhověl, ale odmítl vyloučit společně posuzované osoby s účinností do minulosti a za celé období vyčíslil přeplatek na dávatce státní sociální podpory – příspěvek na bydlení, protože vinou žalobkyně došlo k nesprávnému posouzení nároku na tuto dávku. K otázce sporného výkladu § 7 odst. 6 zákona č. 117/1995 Sb. stěžovatel uvedl, že v tomto ustanovení je přesně definován okruh společně posuzovaných osob pro účely příspěvku na bydlení, a to tak, že se za rodinu považují všechny osoby, které jsou v témže bytě hlášeny k trvalému pobytu, a to bez ohledu na to, zda spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby. Z tohoto ustanovení podle názoru stěžovatele jasně vyplývá, že při podání žádosti o příspěvek na bydlení orgán státní sociální podpory nezkoumá faktické soužití osob a míru jejich podílu na úhradě nákladů na bydlení. Tyto skutečnosti se zkoumají pouze v případě, že oprávněná osoba požádá o vyloučení některé trvale hlášené osoby z okruhu společně posuzovaných osob (§ 7 odst. 7 zákona č. 117/1995 Sb.). Z uvedených důvodů považuje stěžovatel napadený rozsudek za nezákonný a navrhl jeho zrušení a vrácení věci krajskému soudu.

Ve **vyjádření** ke kasační stížnosti žalobkyně uvedla, že stěžovatel se dopouštěl nezákonnosti a zamítal její veškerá odvolání protizákonně. V rozhodnutích došlo podle jejího názoru k porušení § 68 písm. c) zákona č. 117/1995 Sb., neboť Ing. M. T. měl být účastníkem řízení a měl být obeznámen s rozhodnutím a bylo mu tak v rozporu s § 36 správního řádu odebráno právo vyjádřit své stanovisko k rozhodnutí. Žalobkyně dokládala i ohlašovala správnímu orgánu, že se v místě trvalého pobytu osoby Ing. M. T. a Ing. P. T. prokazatelně nezdržují a doložila řádné podnájemní smlouvy jmenovaných z Prahy. Dále uvedla, že její synové zůstali po studiích v Praze a tyto skutečnosti ohlašovala pracovním, ale pracovníci správních orgánů záměrně nepřihlíželi, jelikož ji chtěli poškodit. V roce 2003 její syn Ing. M. T. nastoupil do zaměstnání v Praze a pracuje tam dodnes, což žalobkyně osvědčovala i pracovní smlouvou jmenovaného, kterou však pracovnice úřadu práce odmítla převzít. Všechna vydaná rozhodnutí úřadu práce jsou v rozporu s právními předpisy zákona č. 117/1995 Sb. a přeplatek ve výši 21 146 Kč byl vyčíslen neoprávněně. Žalobkyni jsou blokovány i dávky v hmotné nouzi, které jí Městský úřad Doksy dluží od října roku 2008. Tyto dávky jsou podle názoru žalobkyně nárokové a nezbytně je potřebuje. Stěžovatel při rozhodování o těchto dávkách nedodržoval platné právní předpisy. Kromě uvedených námitek žalobkyně podotkla, že pobírá důchod ve výši 4887 Kč, který je jejím jediným zdrojem příjmu. Žalobkyně dále poukázala na to, že pro vyloučení svého syna Ing. M. T. dokladovala na úseku těchto dávek za období května 2004 podnájemní smlouvu, která trvala do května r. 2007. Podle názoru žalobkyně se stěžovatel nesprávně domnívá, že osoby nelze vylučovat do minulosti, což však nevyplývá ze zákona č. 117/1995 Sb. V závěru svého vyjádření uvedla, že se ztotožňuje s napadeným rozsudkem krajského soudu a zrušením napadených rozhodnutí stěžovatele.

Ze správních spisů předložených stěžovatelem Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti:

Rozhodnutím ze dne 27. 10. 2008, č. j. 360/5/CLD-1/7, úřad práce stanovil žalobkyni povinnost vrátit přeplatek na příspěvku na bydlení ve výši 7460 Kč do dne 28. 2. 2009. V odůvodnění uvedl, že žalobkyně nesplnila zákonnou oznamovací povinnost a zavinila, že příspěvek na bydlení jí byl přiznán a vyplácen neprávem, a to ode dne 1. 9. 2005 do 31. 12. 2005 ve výši 728 Kč měsíčně a ode dne 1. 1. 2006 do 30. 6. 2006 ve výši 758 Kč měsíčně. Vznikl jí tudíž na této dávce přeplatek, který byla žalobkyně povinna vrátit. Porušení zákonné povinnosti žalobkyně dopustila z toho důvodu, že neuvedla všechny společně posuzované osoby a jejich příjem.

Rozhodnutím ze dne 27. 10. 2008, č. j. 486/6/CLD-1/3 úřad práce stanovil žalobkyni povinnosti vrátit přeplatek na příspěvku na bydlení ve výši 4538 Kč do dne 28. 2. 2009. V odůvodnění uvedl, že žalobkyně nesplnila zákonnou oznamovací povinnost a zavinila, že příspěvek na bydlení jí byl přiznán a vyplácen neprávem, a to ode dne 1. 7. 2006 do 31. 12. 2006 ve výši 785 Kč měsíčně. Vznikl jí tudíž na této dávce přeplatek, který byla žalobkyně povinna vrátit. Porušení zákonné povinnosti se žalobkyně dopustila z toho důvodu, že neuvedla všechny společně posuzované osoby a jejich příjem.

Rozhodnutím ze dne 27. 10. 2008, č. j. 118/7/CLD-1/4 úřad práce stanovil žalobkyni povinnost vrátit přeplatek na příspěvku na bydlení ve výši 9138 Kč do dne 28. 2. 2009. V odůvodnění uvedl, že žalobkyně nesplnila zákonnou oznamovací povinnost

a zavinila, že příspěvek na bydlení jí byl přiznán a vyplácen neprávem, a to ode dne 1. 7. 2007 do 30. 6. 2007 ve výši 1523 Kč měsíčně. Vznikl jí tudíž na této dávce přeplatek, který byla žalobkyně povinna vrátit. Porušení zákonné povinnosti se žalobkyně dopustila z toho důvodu, že neuvedla všechny společně posuzované osoby a jejich příjem.

Rozhodnutím ze dne 24. 11. 2008, č. j. 1724/2008/DOK, Městský úřad Doksy (dále jen „MěÚ Doksy“) odňal žalobkyni ode dne 1. 10. 2008 dávku pomoci v hmotné nouzi doplatek na bydlení. V odůvodnění uvedl, že dávka pomoci v hmotné nouzi byla žalobkyni odňata vzhledem k tomu, že v tomto měsíci byl pro výpočet dávky započítán příjem, který žalobkyně obdržela v měsících červenec 2008, srpen 2008 a září 2008. Odůvodněné náklady na bydlení činily v měsících červenci, srpnu a září 2008 3631 Kč. MěÚ Doksy započítal v uvedených měsících příjmy stěžovatelky ze starobního důchodu, příspěvku na bydlení a příspěvku na živobytí a dospěl k závěru, že částku příjmu příjemce zvýšená o příspěvek na živobytí a příspěvek na bydlení a snížená o odůvodněné náklady na bydlení není nižší než částka živobytí příjemce. Proto nebylo možno žalobkyni stanovit výši dávky podle § 35 zákona č. 111/2006 Sb. a podmínky stanovené tímto zákonem pro vznik nároku na dávku nebyly splněné.

Stěžovatel vydal dne 18. 12. 2008 rozhodnutí č. j. OSV/981/2008/87, jímž zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí úřadu práce ze dne 27. 10. 2008, č. j. 360/5/CLD-1/7, kterým byla žalobkyni uložena povinnost vrátit přeplatek na příspěvku na bydlení ve výši 7460 Kč do dne 28. 2. 2009. V odůvodnění uvedl, že podle ustanovení § 62 zákona č. 117/1995 Sb. platí, že příjemce dávky, který nesplnil některou jemu uloženou povinnost nebo přijal dávku nebo její část, ačkoliv musel z okolností předpokládat, že byla vyplacena neprávem nebo ve vyšší částce než náležela, nebo jinak způsobil, že dávka byla vyplacena neprávem nebo v nesprávné výši, je povinen vrátit částky neprávem přijaté. Ze spisu stěžovatel zjistil, že při podání žádosti o příspěvek na bydlení v roce 2005 žalobkyně neuvedla pravdivé údaje, tj. všechny osoby, které s ní byly hlášeny v bytě k trvalému pobytu. Konkrétně se jednalo o osobu Ing. M. T., který byl v témže bytě hlášen k trvalému pobytu a kterého žalobkyně neuvedla v žádosti o příspěvek na bydlení. Žalobkyně požádala o vyloučení této osoby z okruhu společně posuzovaných osob, avšak úřad práce tuto žádost zamítl s tím, že nelze do minulosti vylučovat osoby společně posuzované. Stěžovatel poukázal na ustanovení § 7 odst. 6 zákona č. 117/1995 Sb. a uvedl, že za rodinu se považují všechny osoby, které jsou v témže bytě hlášeny k trvalému pobytu, a to bez ohledu na to, zda spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby, či nikoliv. Dále stěžovatel poukázal na prohlášení žalobkyně, že všechny údaje uvedené v žádosti o příspěvek na bydlení jsou pravdivé, a že je si vědoma případných následků, které by pro ni z nepravdivě uvedených údajů vyplývaly, což žalobkyně podepsala.

Stěžovatel vydal dne 19. 12. 2008 rozhodnutí č. j. OSV/981/2008/88, jímž zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí úřadu práce ze dne 27. 10. 2008, č. j. 486/6/CLD-1/3, kterým byla žalobkyni uložena povinnost vrátit přeplatek na příspěvku na bydlení ve výši 4548 Kč do dne 28. 2. 2009, přičemž toto rozhodnutí opřel o obdobné právní i skutkové argumenty.

Stěžovatel vydal dne 19. 12. 2008 rozhodnutí č. j. OSV/981/2008/89, jímž zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí úřadu práce ze dne 27. 10. 2008, č. j. 118/7/CLD-1/4, kterým byla žalobkyni uložena povinnost vrátit přeplatek na příspěvku na bydlení ve výši 9138 Kč do dne 28. 2. 2009, přičemž toto rozhodnutí opřel opět o obdobné právní i skutkové argumenty.

Stěžovatel vydal dne 14. 1. 2009 rozhodnutí č. j. OSV 21/2009/R/9, jímž zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí MěÚ Doksy ze dne 24. 11. 2008, č. j. 1724/2008/DOK, kterým byl žalobkyni odňat doplatek na bydlení dle zákona č. 111/2006 Sb. V odůvodnění tohoto rozhodnutí uvedl, že podmínkou nároku na doplatek na bydlení dle § 33 zákona č. 111/2006 Sb. je, že vlastník nebo nájemce bytu, který byt užívá a zároveň získal nárok na příspěvek na živobytí a příspěvek na bydlení dle zákona č. 117/1995 Sb. Pro vznik nároku na doplatek na bydlení je nutnou podmínkou, aby po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení byl příjem společně posuzovaných osob nižší než částka živobytí společně posuzovaných osob. Stěžovatel ze spisu dovodil, že podle ustanovení § 35 zákona č. 111/2006 Sb. není žalobkyně takovou osobou, jelikož částka jejího rozhodného příjmu (starobní důchod a příspěvek na bydlení) po odpočtu odůvodněných nákladů na bydlení přesahuje částku na živobytí, a proto nemá v předmětném období nárok na doplatek na bydlení. Z uvedených důvodů stěžovatel shledal, že postup MěÚ Doksy byl v souladu se zákonem, a proto odvolání zamítl a toto rozhodnutí potvrdil.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je **důvodná**.

Nejvyšší správní soud především obecně poznamenává, že stěžovatelem namítaný kasační důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (tj. nesprávné posouzení právní otázky) může spočívat buď v tom, že soud při svém rozhodování aplikoval na posuzovanou věc jiný právní předpis, než měl správně použít, a pro toto pochybení je výrok soudu v rozporu s příslušným ustanovením toho kterého právního předpisu, nebo v tom, že soudem byl sice aplikován správný právní předpis, avšak nebyl správně vyložen. O nesprávné posouzení právní otázky může jít také tehdy, pokud by byl vyvozen nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu věci, nebo je sice učiněn správný právní závěr, ale v odůvodnění rozhodnutí je nesprávně prezentován.

V posuzované věci je meritem sporu výklad institutu společně posuzovaných osob a institutu odpovědnosti oprávněné osoby za přeplatek na dávce, tedy konkrétně právní úprava obsažená v ustanoveních § 7 odst. 6 a § 62 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb. Krajský soud sice zrušil napadená rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost, avšak v odůvodnění jednoznačně vyjádřil svůj právní názor, podle něhož nelze vykládat ustanovení § 7 odst. 6 zákona č. 117/1995 Sb. pouze gramaticky, což znamená, že může nastat situace,

kdy existence pouhého administrativního trvalého pobytu ještě nemusí znamenat, že žadatel dávku participuje na úhradách za bydlení s těmito trvale přihlášenými osobami, tj. hradí fakticky náklady zcela sám. Z toho krajský soud dovodil, že je zde dán „*prostor k prokázání faktické existence společného soužití*“. Nejvyšší správní soud proto hodnotil závěry krajského soudu ve dvou rovinách, a to jednak z toho pohledu, zda byl správný jeho závěr ohledně nepřezkoumatelnosti napadených rozhodnutí stěžovatele, a jednak z toho pohledu, zda je správný právní názor krajského soudu na výklad citovaných ustanovení § 7 odst. 6 a § 62 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb.

Závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti napadených rozhodnutí je založen na výkladu § 62 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb. V tomto ustanovení je upravena odpovědnost příjemce dávky za přeplatek na dávce státní sociální podpory s následující dikcí: „*Příjemce dávky, který nesplnil některou jemu uloženou povinnost nebo přijal dávku nebo její část, ačkoliv musel z okolností předpokládat, že byla vyplacena neprávem nebo ve vyšší částce, než náležela, nebo jinak způsobil, že dávka byla vyplacena neprávem nebo v nesprávné výši, je povinen částky neprávem přijaté vrátit; to neplatí, jde-li o přeplatek na rodičovském příspěvku. Jestliže byl rodiči vyplacen rodičovský příspěvek a nebyly přitom splněny podmínky nároku na tento příspěvek, je rodič povinen vrátit úřadu práce vyplacené částky rodičovského příspěvku, které mu nenáležely*“. Schéma tohoto odpovědnostního vztahu je tvořeno alternativními skutkovými podmínkami, z nichž alespoň jedna musí být splněna pro vznik odpovědnosti za přeplatek na dávce (tj. „nesplnění uložené povinnosti“, „přijetí dávky či její části při vědomí jejího neoprávněného vyplacení“, „jiné způsobení vzniku přeplatku“). Ačkoliv citované ustanovení zde výslovně neužívá pojem „zavinění“ ani výslovně nehovoří o žádné z jeho forem (tj. úmyslu či nedbalosti), je z jeho jazykového a logicko-systematického výkladu jednoznačně patrné, že odpovědnost oprávněné osoby, příjemce dávky a osoby společně posuzované je tzv. subjektivní odpovědností. Jedná se tedy o odpovědnostní vztah, jehož prvky jsou 1) protiprávní jednání příjemce dávky spočívající v porušení některé z jeho zákonných povinností; 2) škodlivý následek (přijetí dávky nebo její části, která mu nenáležela), 3) kauzální nexus mezi jednáním příjemce dávky a škodlivým následkem a konečně 4) zavinění jako psychický vztah příjemce dávky ke vzniku přeplatku.

Nejvyšší správní soud k tomu považuje za nutné podotknout, že ani zákon č. 117/1995 Sb., ani další předpisy práva sociálního zabezpečení nedefinují zvláště pojem zavinění. Proto je při práci s tímto pojmem třeba vycházet z jeho obecného právního významu, který je legálně definován pouze trestním právem hmotným a používá se na základě analogie iuris a širokého doktrinního a praktického konsensu v celém právním řádu. Pro stanovení povinnosti vrátit přeplatek na dávce státní sociální podpory ovšem není podle zákona rozhodné, zda se ho příjemce či jiná odpovědná osoba dopustily porušení zákonné povinnosti nebo jiného jednání směřujícího k neoprávněnému vyplacení dávky nebo její části úmyslně nebo pouze z nedbalosti, a proto nemá pro přezkoumatelnost rozhodnutí žádnou relevanci, zda je forma zavinění výslovně úřadem státní sociální podpory uvedena, či nikoliv. Z výkladu citovaného ustanovení § 62 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb. a jeho účelu vyplývá, že pro naplnění prvku zavinění postačí pouze zavinění v nedbalostní, nikoliv úmyslné formě (srov. dikci „*musel z okolností předpokládat*“ či „*jinak způsobil*“). Z dikce uvedeného ustanovení přitom neplyne, zda prvek zavinění musí být prokázán úřadem státní sociální podpory, ale ani to, že by se za splnění všech

ostatních prvků vzniku odpovědnostního právního vztahu presumoval, neboť zákon č. 117/1995 Sb. neobsahuje žádné ustanovení umožňující exkulpaci (tj. vyvinění) příjemce dávky z povinnosti vrátit vzniklý přeplatek. Zákon č. 117/1995 Sb. upravuje pouze spoluzavinění osob společně posuzovaných, jakož i případný regres vůči osobám spoluzodpovědným za vznik přeplatku. Z uvedeného lze usuzovat, že naplnění všech jejích prvků vzniku odpovědnosti za přeplatek musí zkoumat ex offio orgán státní sociální podpory, neboť řízení o stanovení povinnosti vrátit přeplatek se vede z vlastního podnětu správního orgánu. Jak bylo ovšem výše naznačeno, citované ustanovení § 62 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb. obsahuje vícero dílčích skutkových podstat vzniku odpovědnosti za přeplatek, přičemž ne u všech z nich lze výkladem dovodit nutnost prokazování prvku zavinění. To se týká právě skutkové podstaty „nesplnění uložené právní povinnosti příjemce dávky“, u níž citované ustanovení nehovoří o vědomém a volném poměru příjemce dávky ke vzniklému přeplatku, na rozdíl od zbývajících dvou skutkových podstat, v nichž je zavinění alespoň ve formě nedbalosti implicitně obsaženo (srov. dikci „*musel z okolností předpokládat*“, „*jinak způsobil*“).

Při posuzování přezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného je proto zapotřebí hodnotit, zda je z jejich odůvodnění srozumitelné, že byly naplněny všechny uvedené prvky odpovědnostního schématu odpovědnosti za přeplatek na dávce státní sociální podpory, s nimiž zákon č. 117/1995 Sb. výslovně počítá. Stěžovatel ve všech třech napadených rozhodnutích (ze dne 18. 12. 2008, č. j. OSV/981/2008/87, ze dne 19. 12. 2008, č. j. OSV/981/2008/88 a č. j. OSV/981/2008/89), jimiž potvrdil rozhodnutí úřadu práce o stanovení povinnosti vrátit přeplatek na příspěvku na bydlení, specifikoval zákonnou povinnost příjemce dávky, kterou žalobkyně porušila, a to povinnost uvádět do žádosti o dávku pravdivé údaje, tj. všechny osoby, které jsou v bytě společně s žalobkyní hlášeny k trvalému pobytu, přičemž konkrétně se jednalo o osobu jejího syna Ing. M. T. Dále stěžovatel rovněž poukázal na to, že součástí žádosti o dávku (kterou žalobkyně podepsala) je rovněž prohlášení o pravdivosti veškerých uvedených údajů a poučení o následcích pramenících z uvedení nepravdivých údajů. Z uvedeného vyplývá, že stěžovatel zhodnotil v napadených rozhodnutích jak protiprávní jednání žalobkyně, tak i příčinnou souvislost mezi tímto jednáním a vznikem přeplatku na příspěvku na bydlení v obdobích 1. 9. 2005 – 30. 6. 2005, 1. 7. 2006 – 31. 12. 2006 a 1. 1. 2007 – 30. 6. 2007. Je pravdou, že stěžovatel (a ani úřad práce) zavinění explicitně necharakterizoval; úřad práce v prvoinstančních rozhodnutích pouze konstatoval, že žalobkyně vzniklý přeplatek „zavinila“. Samotný obsah pojmu zavinění v sobě ovšem kombinuje hodnocení volního a vědomého vztahu jednajícího k výsledku jednání, tj. v tomto případě vzniku přeplatku. Z odůvodnění napadených rozhodnutí vyplývá, že stěžovatel vycházel z jednoznačného vědomí žalobkyně o tom, že je povinna uvést pravdivé údaje o všech osobách, které jsou v jejím bytě hlášeny k trvalému pobytu, tj. splnit svou ohlašovací povinnost (§ 61 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb.). Je tedy nepochybné, že stěžovatel usuzoval na vědomou formu zavinění žalobkyně, a to zřejmě nedbalosti. Nejvyšší správní soud podotýká, že tato úvaha by sice teoreticky měla být součástí odůvodnění stěžovatelových rozhodnutí vydaných podle § 62 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., a to s ohledem na subjektivní charakter odpovědnosti za přeplatek, ovšem její praktická role pro konstrukci tohoto odpovědnostního mechanismu je nepatrná. I zavinění ve formě nevědomé nedbalosti, tedy absenci vědomé i volní stránky zavinění a jejich fiktivní konstrukce (srv. dikci „*vědět mohl a měl*“ uvedenou v legální definici této formy zavinění v ustanovení § 5 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, účinný

do 31. 12. 2009) totiž implicitně vyplývá již ze samotné podstaty protiprávního jednání žalobkyně, tedy neuvedení pravdivých údajů do žádosti o příspěvek na bydlení, které jsou zároveň rozhodnými skutečnostmi pro přiznání dávky. Podstatné je, že i tato forma zavinění, která z jednání žalobkyně implicitně vyplývá, jednoznačně dostačuje ke vzniku odpovědnosti za přeplatek na dávce dle ustanovení § 62 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb. Forma zavinění tedy nehraje při posouzení vzniku odpovědnosti za přeplatek žádnou podstatnou roli, těžiště naproti tomu spočívá v odůvodnění ostatních zmíněných prvků odpovědnostního vztahu, které stěžovatel ve svých rozhodnutích uvedl.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k názoru, že absence úvahy hodnotící prvek zavinění žalobkyně v kontextu ostatních důvodů uvedených v těchto rozhodnutích nečiní tato rozhodnutí nepřezkoumatelnými pro nesrozumitelnost ani pro nedostatek důvodů (což krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku ani blíže neupřesnil). Ačkoliv odůvodnění těchto rozhodnutí úvahu o zavinění neobsahují, nejedná se podle názoru Nejvyššího správního soudu o tak závažnou vadu, která by způsobovala nepřezkoumatelnost těchto rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Zvláště je třeba hodnotit závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele o odnětí dávky pomoci v hmotné nouzi – doplatku na bydlení (ze dne 14. 1. 2009, č. j. OSV 21/2009/R/9). V tomto ohledu se lze plně ztotožnit s názorem krajského soudu, že toto rozhodnutí je nepřezkoumatelné, a to pro nedostatek skutkových důvodů. Stěžovatel založil odůvodnění tohoto rozhodnutí na jednom jediném argumentu, a to na tvrzení, že ze spisu dovodil, že podle ustanovení § 35 zákona č. 111/2006 Sb. není žalobkyně „*takovou osobou, jelikož částka jejího rozhodného příjmu (starobní důchod a příspěvek na bydlení) po odpočtu odůvodněných nákladů na bydlení přesahuje částku na živobytí, a proto nemá v předmětném období nárok na doplatek na bydlení.*“ Toto tvrzení však nedoložil žádnými konkrétními údaji dokládajícími jeho správnost, tj. že rozhodný příjem žalobkyně skutečně přesáhl zákonem stanovenou částku na živobytí. Ustanovení § 35 a násl. zákona č. 111/2006 Sb. upravuje podmínky získání nároku na doplatek na bydlení týkající se rozhodného příjmu tak, že příjem žadatele (tj. vlastník či nájemce bytu, který byt užívá) po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení musí být po zvýšení o vyplacený příspěvek na živobytí nižší než částka živobytí osoby, případně příjem společně posuzovaný osob, anebo příjem společně posuzovaných osob (§ 9 odst. 1 tohoto zákona) zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí nižší než částka živobytí společně posuzovaných osob (§ 24 tohoto zákona). Pokud nesplnění právě této podmínky bylo důvodem pro odnětí doplatku na bydlení, pak měl stěžovatel tento rozhodovací důvod řádně rozvést a konkretizovat na skutečné příjmové podmínky žalobkyně a vyvrátit její námitky uvedené v odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí MěÚ Doksy. Jelikož tak stěžovatel neučinil, zatížil své rozhodnutí vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Toto rozhodnutí stěžovatele tedy bylo zrušeno krajským soudem správně.

Druhou rovinou přezkumu napadeného rozsudku je posouzení právního názoru vyjádřeného krajským soudem k výkladu ustanovení § 7 odst. 6 zákona č. 117/1995 Sb. upravujícího vymezení okruhu společně posuzovaných osob. Krajský soud zaujal názor, že podle tohoto ustanovení je orgánům státní sociální podpory dán prostor k posuzování otázky společného soužití ve společné domácnosti. Podpůrně poukázal jak na důvodovou

zprávu k novele zákona č. 117/1995 Sb., zákonu č. 242/1997 Sb., tak i na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 4. 2000, č. j. 3 A 114/98 - 12. Nejvyšší správní soud se s právním názorem krajského soudu neztotožnil, a to z následujících důvodů.

Institut okruhu společně posuzovaných osob, který slouží ke stanovení rozhodného příjmu pro účely stanovení nároku na dávky státní sociální podpory je zároveň i nutnou součástí výkladu pojmu „rodina“ v intencích § 7 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb. Zákon upravuje definici tohoto pojmu jednak v rovině obecné, a jednak v rovině zvláštní, v níž stanovuje výjimky pro účely některých testovaných dávek státní sociální podpory (sociální příplatek, příspěvek na bydlení). Obecným principem úpravy institutu společně posuzovaných osob, které jsou taxativně vypočteny v ustanovení § 7 odst. 2 písm. a) – d) tohoto zákona, je splnění dvou podmínek, a to jednak trvalého soužití těchto osob s oprávněnou osobou, a jednak společné uhrazování nákladů na společné potřeby. Zákon dále konstruuje vyvratitelnou domněnku splnění těchto podmínek u rodičů (rodiče) a nezletilých nezaopatřených dětí, a dále zletilých nezaopatřených dětí a jejich rodičů, kteří jsou hlášeni v bytě k trvalému pobytu, a konečně u manželů či partnerů žijících v registrovaném partnerství. Je zřejmé, že zákonodárce u těchto skupin vyšel z toho, že tyto osoby mají podle rodinného práva vůči sobě vyživovací povinnost, která zahrnuje i právo podílet se navzájem na své životní úrovni a uhrazovat společné potřeby. Ustanovení § 7 odst. 6 zákona č. 117/1995 Sb., které je vůči citované obecné úpravě speciální a týká se vymezení okruhu společně posuzovaných osob pro účely posouzení nároku na příspěvek na bydlení, zní následovně: *„Jde-li o příspěvek na bydlení, považují se za rodinu všechny osoby, s výjimkou osob uvedených v odstavci 4, které jsou v témže bytě hlášeny k trvalému pobytu; podmínka, aby spolu trvale žily a společně uhrazovaly náklady na své potřeby, se však nevyžaduje“*.

Citovaná zvláštní právní úprava institutu společně posuzovaných osob pro příspěvek na bydlení byla zákoně č. 117/1995 Sb. obsažena již před novelou provedenou zákonem č. 242/1997 Sb., a to v ustanovení § 7 odst. 4 zákona č. 117/1995 Sb. Tato novela s účinností od 1. 1. 1998 změnila ve vztahu k tomuto ustanovení pouze jeho zařazení (z odst. 4 na odst. 6) a dále přidala do jeho dikce pasáž *„s výjimkou osob uvedených v odstavci 4“*, tedy s výjimkou nezaopatřených dětí v plném přímém zaopatření ústavu (zařízení) pro péči o děti nebo mládež. Jinak na obsahu a významu tohoto ustanovení novelizace nic nezměnila. Krajský soud přesto argumentoval touto novelizací, jakož i důvodovou zprávou k této novelizaci, ve vztahu k účelu a smyslu ustanovení § 7 odst. 6 zákona č. 117/1995 Sb. na podporu svého právního názoru, že podmínky faktického soužití a společného uhrazování nákladů je úřad státní sociální podpory povinen při určování okruhu společně posuzovaných osob zkoumat. Důvodová zpráva k této novele uváděla jako účel této právní úpravy *„...upřesnění okruhu společně posuzovaných osob, v němž se reaguje také na poznatky z praktického provádění zákona o státní sociální podpoře. Z poznatků praxe vyplývá, že řada osob, v zájmu získání dávek státní sociální podpory prohlašuje, že spolu trvale nežijí a společně neuhrazují náklady na své potřeby, i když toto tvrzení neodpovídá skutečnosti.“* Konkrétně k ustanovení § 7 odst. 6 zákona č. 117/1995 Sb. však důvodová zpráva ničeho neuvádí. Naopak, důvodová zpráva k návrhu zákona č. 117/1995 Sb. (přístupná na <http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t144400d.htm>), uvádí k původnímu znění § 7 odst. 4 následující: *„Přitom (tzn. při určování okruhu společně posuzovaných osob – pozn. NSS) se vychází z faktického soužití osob, tzn., že za rodiče se nepovažují jen vlastní rodiče, ale i*

ostatní osoby, které rodiče nahrazují. Podmínkou je, že spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby; při zkoumání této podmínky se vychází z občanského zákoníku. Pojem rodiny je vymezen tak, že se nepřihlíží k prarodičům, popř. k jiným osobám, než jsou rodiče nebo děti. Výjimku z této zásady tvoří jen případy, kdy nezaopatřené dítě v rodině má dítě. Pro případ, že nárok na dávku vznikne osobě, která nežije v rodině, se stanoví, že se zjišťuje rozhodný příjem jen u této osoby. Zároveň se odlišně určuje okruh osob, k jejichž příjmu se přihlíží pro případ, že žije v rodině dítě svěřené do pěstounské péče a jde o nárok na sociální příspěvek. Výjimka bude platit také v případě příspěvku na bydlení.“

Nelze tak souhlasit s názorem krajského soudu, že důvodová zpráva k této novele č. 242/1997 Sb. je oporou pro závěr, že zákon zde orgánu státní sociální podpory dává prostor k prokázání faktické existence společného soužití. Nejvyšší správní soud má naopak za to, že je třeba vycházet z toho, že cílem novelizace zákona č. 117/1995 Sb. bylo zjednodušit a zpřehlednit podmínky pro stanovení okruhu společně posuzovaných osob vzhledem k praktickým poznatkům získaným při poskytování jednotlivých dávek. Při hledání účelu a smyslu zvláštní konstrukce okruhu společně posuzovaných osob u příspěvku na bydlení však tato důvodová zpráva není zdrojem žádných relevantních právních informací. S poukazem na velmi stručný, přesto však jednoznačný odkaz v důvodové zprávě k zákonu č. 117/1995 Sb. je naproti tomu třeba vycházet z toho, že zákonodárce zamýšlel konstruovat okruh společně posuzovaných osob pro příspěvek na bydlení odlišně.

Rovněž tak relevantní literatura k tomuto problému uvádí, že okruh společně posuzovaných osob pro účely příspěvku na bydlení je definován jiným způsobem, a to tak, že za rodinu se považují všechny osoby, které jsou v témže bytě hlášeny k trvalému pobytu, a to bez ohledu na to, zda spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby, či nikoliv. Z uvedeného vymezení okruhu společně posuzovaných osob vyplývá, že se v tomto případě nepřihlíží k příbuzenským svazkům (viz k tomu Břeská, N., Burdová, E., Vránová, L. Státní sociální podpora s komentářem a příklady k 1. 5. 2007, 11. aktualizované a doplněné vydání, ANAG 2007, str. 52). Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem stěžovatele, že § 7 odst. 6 zákona č. 117/1995 Sb. (do 31. 12. 1997 se jednalo o § 7 odst. 4) nebylo a není možné v souladu s principem racionálního zákonodárce vykládat tak, že je úřad státní sociální podpory povinen zkoumat i u žadatele o příspěvek na bydlení u zjištěného okruhu společně posuzovaných osob, zda spolu trvale žijí a uhrazují společně náklady na své potřeby. To by bylo ve zjevném rozporu s evidentní vůlí zákonodárce upravit okruh společně posuzovaných osob pro účely posuzování nároku na tuto dávku odlišně, tj. pomocí formálního kritéria - údaje o trvalém pobytu v bytě, v němž má trvalý pobyt i oprávněná osoba (žadatel o dávku). Aby toto legislativní opatření přineslo do praxe žádaný efekt, musel zákonodárce vyloučit obě obecné podmínky příslušnosti osoby do okruhu společně posuzovaných osob – trvalé soužití a společnou úhradu nákladů na své potřeby. Pokud by byl správný citovaný právní názor krajského soudu, pak by ustanovení § 7 odst. 6 zákona č. 117/1995 Sb. postrádalo jakýkoliv praktický smysl (per argumentum ad absurdum) a bylo by pak nutno vycházet z obecného ustanovení § 7 odst. 2 a 3, které se ovšem pro potřeby posuzování nároku na předmětnou dávku zjevně svou konstrukcí nehodí.

Nejvyšší správní soud k tomu dále uvádí, že mechanismus zakotvený v ustanovení § 7 odst. 6 zákona č. 117/1995 Sb. je třeba nahlížet v kontextu ustanovení odst. 7 téhož paragrafu. Podle ustanovení § 7 odst. 7 zákona č. 117/1995 Sb. (zakotveného citovanou novelizací zákonem č. 242/1997 Sb. s účinností od 1. 1. 1998) platí, že „*úřad státní sociální podpory může při rozhodování o dávkách v případech, kdy osoby uvedené v odstavci 3 písm. a) až c) spolu nejméně po dobu **tří měsíců** prokazatelně nežijí, rozhodnout, že se neposuzují jako osoby společně posuzované, nebo jde-li o příspěvek na bydlení v případech, kdy některá ze společně posuzovaných osob nejméně po dobu **tří měsíců** prokazatelně byt neužívá, rozhodnout, že se k ní při posouzení nároku na příspěvek na bydlení a jeho výši nepřihlíží, i když je v bytě hlášena k trvalému pobytu*“. Účelem tohoto rozhodovacího oprávnění úřadu státní sociální podpory je zamezit negativnímu vlivu zákonných domněnek (§ 7 odst. 3 zákona č. 117/1995 Sb.) na možnost oprávněné osoby získat dávku v situacích, kdy údaje o trvalém pobytu osob hlášených v bytě dlouhodobě neodpovídají skutečnému pobytu těchto osob a tím i jejich participaci na úhradě nákladů za bydlení (tj. společných potřeb rodiny). Jakkoliv je tedy mechanismus určení společně posuzovaných osob pro účely posouzení nároku na příspěvek na bydlení upravený § 7 odst. 6 zákona č. 117/1995 Sb. založen na formálním kritériu trvalého pobytu osob společně posuzovaných, umožňuje žadateli dosáhnout vyloučení z okruhu společně posuzovaných osob u těch osob, které v bytě sice jsou hlášeny k trvalému pobytu, ale nejméně po dobu tří měsíců prokazatelně byt neužívají a tím se pravděpodobně ani nepodílejí na úhradě nákladů na provoz bytu. Prostor k posouzení faktické existence společného soužití je tedy dán orgánu státní sociální podpory pouze v tomto rozsahu, nikoliv však při samotném určování okruhu společně posuzovaných osob pro účely přiznání příspěvku na bydlení dle kritéria trvalého pobytu. Krajský soud tedy v tomto ohledu dospěl k nesprávnému výkladu ustanovení § 7 odst. 6 zákona č. 117/1995 Sb., které zakládá nezákonnost napadeného rozsudku. Vyloučení z okruhu společně posuzovaných osob má navíc pouze působení pro futuro. Nelze tedy vyloučit osobu z okruhu společně posuzovaných osob zpětně (viz k tomu např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 1. 2006, č. j. 51 Cad 5/2005 - 23).

Krajský soud svůj nesprávný právní názor podpořil mj. i odkazem na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 4. 2000, č. j. 3 A 114/98 - 12. Tento rozsudek se týkal případu, v němž se skutkově jednalo o vrácení přeplatku dávky státní sociální podpory - příspěvku na bydlení za období od 1. 1. 1996 do 31. 3. 1996 ve výši 1200 Kč, za období od 1. 4. 1997 do 30. 6. 1997 ve výši 1347 Kč, za období od 1. 7. 1997 do 30. 9. 1997 ve výši 1083 Kč. Vrchní soud v Praze v tomto rozsudku dospěl k závěru, že „...v každém případě je třeba pro vymezení rodiny a osob společně posuzovaných v rodině pro účely přiznání příspěvku na bydlení sledovat splnění obou zákonných podmínek, tzn. jak podmínky hlášení k trvalému pobytu v bytě, tak i podmínky užívání bytu všemi společně posuzovanými osobami“. Nejvyšší správní soud se s tímto názorem z výše uvedených důvodů neztotožňuje, neboť tento právní názor směřuje proti smyslu a účelu citovaného ustanovení § 7 odst. 6 (ve znění zákona č. 117/1995 Sb. účinném od 1. 1. 1998) vyloženému výše. Dovětek tohoto ustanovení za středníkem „...podmínka, aby spolu trvale žily a společně uhrazovaly náklady na své potřeby, se však nevyžaduje“ je nutno z hlediska jazykového, systematicko-logického i historicko-teleologického výkladu interpretovat tak, že ve fázi posuzování okruhu společně posuzovaných osob pro účely přiznání příspěvku na bydlení předmětná podmínka nehraje žádnou roli a nehodnotí se, neboť se vychází čistě z formálního kritéria trvalého pobytu. Teprve v rámci posuzování žádosti o vyloučení společně posuzované

osoby z okruhu osob společně posuzovaných s oprávněnou osobou musí úřad státní sociální podpory zkoumat, zda společně posuzovaná osoba v bytě skutečně nebydlí po zákonem stanovenou dobu předchozích tří měsíců (tj. kalendářního čtvrtletí, které je zároveň rozhodným obdobím pro testování skutečností rozhodných pro nárok na příspěvek na bydlení).

Ostatně k obdobnému právnímu názoru, byť ve skutkově odlišné věci, dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 11. 2008, č. j. 6 Ads 98/2008 - 53 (přístupný na www.nssoud.cz) i v otázce posuzování okruhu společně posuzovaných osob v případě dávek pomoci v hmotné nouzi, konkrétně doplatku na bydlení, i když tato otázka nebyla meritem posuzované věci. Nejvyšší správní soud však v této věci implicitně vycházel z toho, že u doplatku na bydlení je okruh společně posuzovaných osob konstruován shodně jako u příspěvku na bydlení (§ 8 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi), tzn. na formálním kritériu trvalého pobytu osob v bytě, v němž má trvalý pobyt i oprávněná osoba (žadatel o příspěvek na bydlení – vlastník či nájemce bytu). Právní názor zastávaný krajským soudem v napadeném rozsudku by tedy bylo nutno aplikovat nejen u příspěvku na bydlení, ale i u doplatku na bydlení, což je evidentně proti smyslu provázanosti obou sociálních dávek přiznávaných za účelem dorovnání nedostatečného příjmu na pokrytí nákladů na bydlení, v němž hlavní roli hraje právě příspěvek na bydlení, a teprve podpůrnou roli doplatek na bydlení. Uvedený argument tedy potvrzuje nesprávnost a nepoužitelnost citovaného právního názoru Vrchního soudu v Praze, jehož se v posuzované věci přidržel i krajský soud, na současný systém poskytování předmětných sociálních dávek (příspěvku na bydlení ze systému státní sociální podpory a doplatku na bydlení ze systému pomoci v hmotné nouzi).

Krajský soud v posuzované věci dospěl jednak k nesprávnému názoru, že napadená rozhodnutí stěžovatele ze dne 18. 12. 2008, č. j. OSV/981/2008/87, ze dne 19. 12. 2008, č. j. OSV/981/2008/88 a č. j. OSV/981/2008/89, jsou nepřezkoumatelná, a jednak dospěl i k nesprávnému právnímu názoru ohledně interpretace institutu okruhu společně posuzovaných osob pro účely posouzení nároku na příspěvek na bydlení. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s názorem krajského soudu pouze ohledně nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele ze dne 14. 1. 2009, č. j. OSV 21/2009/R/9. Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.).

V něm bude krajský soud povinen opětovně přezkoumat stěžovatelova napadená rozhodnutí ze dne 18. 12. 2008, č. j. OSV/981/2008/87, ze dne 19. 12. 2008, č. j. OSV/981/2008/88 a č. j. OSV/981/2008/89, ve světle žalobkyní uplatněných žalobních bodů, zejména z pohledu zákonnosti a procesní správnosti jejich vydání, přičemž je povinen přitom vycházet z právního názoru Nejvyššího správního soudu uvedeného v odůvodnění tohoto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Při vydání nového rozsudku ve věci krajský soud také rozhodne o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 2. prosince 2009

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu