



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M É N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně: **PhDr. H. P.**, zastoupené JUDr. Janou Kašpárkovou, advokátkou se sídlem Blanická 917/19, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 7. 2009, č. j. KUOK 68677/2009, sp. zn. KÚOK/64547/2009/OSV-SP/7178, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 11. 2009, č. j. 73 Cad 3/2009 - 34,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Ustanovené advokátce žalobkyně JUDr. Janě Kašpárkové **s e p ř i z n á v á** odměna za zastupování ve výši 1904 Kč. Tato částka bude jmenované vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 2 měsíců od právní moci tohoto rozhodnutí. Náklady právního zastoupení žalobkyně nese stát.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Ostravě, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 7. 2009, kterým bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Litovel ze dne 23. 6. 2009, č. j. 7353/2009/LTO o nepřiznání doplatku na bydlení a toto rozhodnutí potvrzeno.

V žalobě žalobkyně namítala nesprávné posouzení § 38 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi (dále „zákon č. 111/2006 Sb.“) a otázku posouzení podmínek pro přiznání a další poskytování doplatku na bydlení. Žalobkyně požádala žalovaného o doplatek na bydlení za srpen 2008 až březen 2009 ode dne 18. 6. 2009. Žalovaný žádost zamítl, protože dávka náleží žadateli nejdříve od měsíce, v němž bylo zahájeno řízení o přiznání dávky. Proti tomu žalobkyně namítala, že doplatek na bydlení je opakující se dávka a nárok na ni vzniká dnem splnění podmínek nároku. První žádost o doplatek na bydlení podala žalobkyně 1. 7. 2008. O této žádosti bylo rozhodnuto žalovaným dne 18. 2. 2009. Ještě v roce 2008 však došlo u žalobkyně ke změně bytových poměrů, což žalobkyně doložila. Žalovaný měl tudíž zkoumat každý měsíc jednotlivě a zaujmout ve věci jiný výklad než ten, podle kterého by měla být žádost podávána každý měsíc, aniž by bylo rozhodnuto o žádosti předchozí. Takový výklad popírá zásadu, že dotčené osoby mají být co nejméně zatěžovány a nikomu nemají vznikat zbytečné náklady. Řízení o změně přiznané dávky se zahajuje ex offo podle § 69 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb. Podle žalobkyně to platí i naopak – když se správní orgán dozví v neskončeném řízení o skutečnostech, svědčících ve prospěch žadatele, má rozhodnout o přiznání dávky, aniž by žadatel podával za každý měsíc novou, samostatnou žádost. Žalobkyně proto shledala jako nezákonný výrok žalované o tom, že jí nebylo možné přiznat dávku zpětně za srpen 2008 až březen 2009, protože správnímu orgánu bylo známo od listopadu 2008, že se u žalobkyně změnila skutečnosti rozhodné pro přiznání dávky.

Krajský soud ze správního spisu zjistil, že dne 18. 6. 2009 požádala žalobkyně o doplatek na bydlení za srpen 2008 až březen 2009. V žádosti uvedla, že správní orgán od ní již obdržel veškeré podklady a jedná se o údaje o užívané místnosti ve V. H. v březnu až říjnu 2008 i s vyjádřením žalobkyně a F. P., že nejsou společně posuzované osoby, neboť nežijí v jednom bytě a dále údaje o užívané místnosti na T. 1 v O. za listopad 2008 až březen 2009 s tím, že náklady spojené s bydlením zahrnují vedle nájmu i paušál za energie. Dne 22. 6. 2009 sdělil správní orgán I. stupně žalobkyni, že pokud chce uplatnit žádost na doplatek na bydlení za červen 2009, musí si podat novou žádost. Dne 23. 6. 2009 správní orgán I. stupně rozhodl o žádosti tak, že doplatek na bydlení za srpen 2008 až březen 2009 žalobkyni nepřiznal. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že 18. 6. 2009 požádala žalobkyně o „příspěvek na bydlení za srpen 2008 až březen 2009 a dne 1. 7. 2008 o doplatek na bydlení“. Dále krajský soud z rozhodnutí správního orgánu I. stupně zjistil, že žádost ze dne 1. 7. 2008 byla zamítnuta, protože žalobkyně i přes písemnou výzvu správního orgánu nesplnila povinnosti uložené zákonem. S odkazem na § 38 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb. správní orgán uvedl, že dávku nelze přiznat zpětně. Proto podle § 51 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále „správní řád“) neprováděl již další dokazování a žádost zamítl. Žalovaný pak konstatoval, že pokud byla žádost o dávku podána v červnu 2009, nelze dávku přiznat od srpna 2008 do března 2009. Podle žalované byl správný i postup správního orgánu I. stupně v tom, že ve věci neprováděl žádné další dokazování, protože žádost bylo nutné zamítnout.

Krajský soud poukázal na § 38 odst. 1 a 3 zákona č. 111/2006 Sb. a vyšel též ze znění § 69 odst. 1 a 2 uvedeného zákona. Řízení o elektronické žádosti žalobkyně ze dne 18. 6. 2009 bylo téhož dne zahájeno a pokud zákon stanoví, že dávka může žadateli náležet až od prvního dne měsíce, ve kterém bylo řízení zahájeno, zde tedy podána žádost, nelze ji přiznat od data dřívějšího. Podle § 69 odst. 1 zákona č. 111/2006 se řízení zahajuje na žádost a zákon neumožňuje správnímu orgánu řízení zahájit ex offo; ustanovení § 69 odst.

2 zákona č. 111/2006 Sb. umožňuje zahájit z úřední moci pouze řízení o změně již přiznané dávky, její odnětí či zastavení výplaty dávky. Námitku žalobkyně, že jí dávka náleží od okamžiku splnění podmínek nároku bez dalšího je lichá, protože podle § 38 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb. lze dávku nejdříve přiznat prvním dnem měsíce, ve kterém bylo zahájeno řízení o přiznání dávky a podle § 69 uvedeného zákona se řízení zahajuje podáním žádosti o dávku.

Pokud se v řízení přiznává dávka na žádost, rozhoduje správní orgán o této konkrétní žádosti. Na rozhodování o žádosti ze dne 18. 6. 2009 nemá vliv skutečnost, že žádost o tutéž dávku za jiné měsíce byla podána 1. 7. 2008. Šlo o jiné řízení a žádost ze dne 18. 6. 2009 nebyla podle obsahu ani doplněním či vyjasněním jiné žádosti, ale žádostí samostatnou.

Předmět řízení je vymezen žádostí o dávku a správní orgán nemůže rozhodnout o jiné dávce. Zahájení řízení o dávce vychází z dispoziční zásady. Kromě splnění formálních zákonných podmínek pro vznik nároku na dávku je nutné, aby osoba sama deklarovala skutečnost, že svou situaci sama nezvládá. Podle krajského soudu je nemožné si být jen představit, že by stát měl organizovat vyhledávání možných žadatelů o dávky a průběžně z úřední povinnosti zkoumat, zda nenastaly skutečnosti, které znamenají splnění všech zákonných podmínek pro přiznání dávky. Takový postup neměl zákonodárce při konstrukci dávek pomoci v hmotné nouzi na mysli, a proto výslovně v § 69 odst. 1 zákona č. 111/2006 Sb. stanovil, že řízení se zahajuje podáním žádosti o dávku.

Pokud žalobkyně nesplňovala podmínky přiznání dávky, a toto bylo zjevné již ze samotné žádosti, postupoval správní orgán zcela správně, když žádost bez dalšího zamítl.

Jestliže žalobkyně v předcházejícím řízení, jak tvrdí žalovaný v rozhodnutí správního orgánu I. stupně, i přes písemnou výzvu správního orgánu nesplnila povinnosti jí zákonem uložené, a proto byla žádost o dávku ze dne 1. 7. 2008 zamítnuta, nemají tyto skutečnosti vliv na řízení zahájené žádostí ze dne 18. 6. 2009. Protože správní orgán dodržel zákonná ustanovení způsobem popsáním výše, nedošlo ani k porušení zásady dobré správy. Krajský soud tak v postupu žalovaného neshledal, že by rozhodoval svévolně, účelově, vyhýbavě, neefektivně či liknavě.

Krajský soud v Ostravě proto z výše uvedených důvodů žalobu zamítl jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě napadla stěžovatelka kasační stížností z důvodu vymezeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky.

Podle stěžovatelky nárok na doplatek na bydlení poskytovaný podle zákona č. 111/2006 Sb. vzniká dnem splnění podmínek stanovených v uvedeném zákoně a dávka samotná pak náleží žadateli ode dne, kdy splnil všechny podmínky nároku na dávku. Pokud měl žalovaný v době rozhodování o žádosti z 18. 6. 2009 k dispozici veškeré podklady prokazující oprávněnost nároku stěžovatelky na doplatek na bydlení, je výklad § 38 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb. zaujatý správními orgány nepřijatelně restriktivní.

Řízení o první žádosti stěžovatelky ze dne 1. 7. 2008 trvalo bezmála 9 měsíců a pokud stěžovatelka během této doby předložila veškeré relevantní podklady, pak by lpění na každoměsíčním podávání žádosti žadatele o dávku nepřiměřeně zatěžovalo. Krajský soud se ostatně dle stěžovatelky zcela nedostatečně vyrovnává s jejím tvrzením ohledně ne hospodárnosti takového postupu, jakož i porušení základní zásady správního řízení zakotvené v § 6 odst. 2 správního řádu. V případě popisovaném stěžovatelkou totiž stát není nucen vyhledávat žadatele o dávku, když tito svou žádost řádně uplatní a dozví-li se v průběhu déletrvajícího řízení (tj. dosud pravomocně neskončeného) o skutečnostech, které svědčí o oprávněnosti žadatele o tuto dávku, měl by o ni rozhodnout a žadateli ji přiznat od chvíle, kdy mu na dávku fakticky vznikl nárok, bez toho, aby žadatel žádost o dávku neustále opakoval.

Stěžovatelce nelze přičítat k tíži chybný postup správního orgánu vedoucí k opakovaným rušením vydaných rozhodnutí a čekáním na konečné rozhodnutí.

Podle stěžovatelky se kriteria dobré správy jako je otevřenost a transparentnost, efektivnost a schopnost reagovat na potřeby lidí neslučují se závěry žalovaného a soudu ohledně potřeby každoměsíční žádosti o doplatek na bydlení. Dobrou správu nelze vyvozovat pouze z dodržování zákonných ustanovení, jak uzavřel krajský soud.

Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ostravě zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný setrval na svých závěrech a ztotožnil se s rozhodnutím Krajského soudu v Ostravě.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě v rozsahu uplatněných stížních bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud předesílá, že stěžovatelka si patrně nejasnila předmět řízení, neboť v kasační stížnosti převážně napadá postup v řízení o její žádosti ze dne 1. 7. 2008 a polemizuje se závěry Krajského soudu v Ostravě, které byly učiněny v relaci k této žádosti, přičemž z odůvodnění jednoznačně vyplývá, že rozhodující důvody soudu tkvěly ve skutečnostech týkajících se napadeného rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 7. 2009.

Ve vztahu k napadenému rozhodnutí žalovaného přednesla stěžovatelka svůj náhled na vznik nároku na doplatek na bydlení poskytovaný podle zákona č. 111/2006 Sb. Ten podle mínění stěžovatelky vzniká dnem splnění podmínek stanovených v tomto zákoně a dávka samotná pak náleží žadateli ode dne, kdy splnil všechny podmínky nároku na dávku.

Nejvyšší správní soud s tímto názorem nesouhlasí a plně se ztotožňuje se závěry Krajského soudu v Ostravě, který především poukázal na § 38 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb., podle něhož dávku lze nejdříve přiznat prvním dnem měsíce, ve kterém bylo zahájeno řízení o přiznání dávky a podle § 69 uvedeného zákona se řízení zahajuje podáním žádosti o dávku.

Z uvedené zákonné konstrukce je tak podle zdejšího soudu zřejmé, že kromě splnění formálních zákonných podmínek pro vznik nároku na dávku je nutné, aby stěžovatelka sama deklarovala skutečnost, že svou situaci nezvládá, v čemž jistě nelze spatřovat porušení dobré správy zatěžováním dotčených osob pomocí zbytečných nákladů (§ 6 odst. 2 správního řádu). Zahájení řízení je tedy ovládáno dispoziční zásadou, vedle splnění podmínek nároku na dávku se stanoví jako podmínka nároku na její výplatu také uplatnění žádosti.

Po jejím uplatnění lze dávku přiznat, ovšem – a to je v souzené věci klíčové – nejdříve od prvního dne měsíce, kdy bylo takto řízení zahájeno. Stěžovatelka však požadovala v žádosti z června 2009 doplatek na bydlení za srpen 2008 až březen 2009.

Podáním žádosti o dávku jistě nedojde k rozšíření možnosti přiznání dávky i z doby před podáním žádosti, k „obživnutí“ a transformaci tvrzeného oprávnění na přiznání dávky z předchozích řízení o dávce do nyní projednávaného řízení, jak se stěžovatelka snažila dovodit z kasační stížnosti, nýbrž podání žádosti zakládá možnost přiznání dávky výhradně pro futuro (nejdříve od prvního dne měsíce, ve kterém bylo zahájeno řízení o přiznání dávky).

Pokud dále stěžovatelka poukazovala na povinnost žalovaného rozhodovat ve vztahu k dávce bez dalšího z úřední povinnosti, mantinely pro tyto úkony - povinnost správního orgánu sledovat podmínky pro existenci nároku na dávku, její výplatu a výši stanoví ust. § 69 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., jenž umožňuje zahájit ex offio pouze řízení o změně již přiznané dávky, jejím odnětí a zastavení výplaty dávky. Krajský soud v Ostravě, na jehož závěry zdejší soud pro stručnost dále odkazuje, správně uvedl, že žádost stěžovatelky ze dne 18. 6. 2009 nebyla podle obsahu ani doplněním či vyjasněním jiné žádosti, ale žádostí samostatnou.

Námítky v kasační stížnosti vztahující se k řízení o žádosti o dávku ze dne 1. 7. 2008 se mívají s předmětem projednávaného řízení, který je vymezen žádostí o dávku (§ 69 odst. 1 zákona č. 111/2006 Sb.), přesto byl jejich obsah Krajským soudem v Ostravě ve vztahu k napadenému rozhodnutí dostatečně vypořádán a vedl soud k závěru, že pokud stěžovatelka v předcházejícím řízení nesplnila zákonné povinnosti, jak tvrdí žalovaný, a proto byla její žádost o dávku ze dne 1. 7. 2008 zamítnuta, nemají tyto skutečnosti vliv na řízení zahájené žádostí ze dne 18. 6. 2009.

Rozhodovací důvody Krajského soudu v Ostravě tak zcela správně nebyly a nemohly být postaveny na hodnocení postupu správních orgánů v řízení o žádosti stěžovatelky ze dne 1. 7. 2008 a nekořespondovaly tak výtkám v kasační stížnosti, natož aby tento postup správních orgánů soud přičítal stěžovateli k tíži; taktéž výtky stěžovatelky vztahující se k tvrzení o nutnosti podávání nové žádosti každý kalendářní měsíc nemají oporu v rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 7. 2009 či v napadeném rozsudku Krajského soudu v Ostravě.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě netrpí vadou podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a kasační stížnost proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, správní orgán ze zákona nemá právo na náhradu nákladů řízení, Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s.).

Ustanovené zástupkyni stěžovatelky náleží v souladu s § 11 písm. b) a d) ve spojení s § 9 odst. 2 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), odměna za dva úkony právní služby učiněné v řízení o kasační stížnosti, tj. další poradu s klientem přesahující hodinu dne 3. 12. 2009 a písemné podání soudu, ve výši 2 x 500 Kč, a dále náhrada hotových výdajů ve výši paušální částky 300 Kč za dva úkony právní služby podle § 13 odst. 3 cit. vyhlášky, celkem tedy 1600 Kč. Pokud se týká převzetí a přípravy zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) téže vyhlášky], soud vzal především zřetel na to, že se jedná o zastoupení advokátkou, která stěžovatelku zastupovala již v řízení před soudem prvního stupně. Protože je ustanovená advokátka plátní daně z přidané hodnoty, zvyšuje se nárok vůči státu o částku odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je tato osoba povinna z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 35 odst. 7 s. ř. s.). Částka daně z přidané hodnoty vypočtená dle § 37 odst. 1 a § 47 odst. 3 zákona č. 235/2004 Sb. činí 304 Kč. Ustanovené zástupkyni se tedy přiznává náhrada nákladů v celkové výši 1904 Kč. Uvedená částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 2 měsíců od právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení stěžovatelky nese dle ust. § 60 odst. 4 s. ř. s. stát.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 10. února 2010

JUDr.

Petr Průcha
předseda senátu