



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **J. K.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 18. 6. 2015, č. j. 58 Ad 4/2014 – 29,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 3. 1. 2014, č. j. MPSV-UM/7/14/4S-LBK (dále též „první napadené rozhodnutí“), žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Liberci ze dne 6. 11. 2013, č. j. 192477/13/LB, kterým bylo rozhodnuto o vzniku přeplatku na dávce státní sociální podpory - příspěvku na bydlení za rozhodné období měsíců červenec 2012 až červenec 2013 ve výši 55.749 Kč a o povinnosti vrátit uvedený přeplatek do 31. 1. 2014. Rozhodnutím ze dne 3. 1. 2014, č. j. MPSV-UM/5/14/4S-LBK (dále též „druhé napadené rozhodnutí“), žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Liberci ze dne 6. 11. 2013, č. j. 192429/13/LB, kterým bylo rozhodnuto o vzniku

přeplatek na dávce státní sociální podpory - příspěvku na bydlení za rozhodné období měsíců leden 2012 až červen 2012 ve výši 26.748 Kč a o povinnosti vrátit uvedený přeplatek do 31. 1. 2014.

[2] Žalovaný v odůvodnění prvního napadeného rozhodnutí uvedl, že dne 22. 8. 2012 požádala žalobkyně o dávku státní sociální podpory - příspěvek na bydlení s nárokem ode dne 1. 7. 2012. V této žádosti však žalobkyně neuvedla pravdivé údaje, neboť neoznačila všechny osoby, které byly v bytě společně s ní hlášeny k trvalému pobytu, což mělo vliv na výši a výplatu dávky. Teprve až dne 5. 11. 2013 žalobkyně podala žádost o vyloučení dcery A. K., nar. X a jejího syna (vnuka žalobkyně) nezl. M. J., nar. X, trvale hlášených na adrese pobytu žalobkyně, z okruhu společně posuzovaných osob pro dávky státní sociální podpory, a to ode dne 1. 11. 2012. Učinila tak na základě zjištění Úřadu práce, že žalobkyně tyto osoby nikdy neuváděla v žádosti o dávku státní sociální podpory jako osoby společně posuzované, ačkoliv byly v témže bytě hlášeny k trvalému pobytu. Její dodatečná žádost o vyloučení dcery a vnuka z okruhu společně posuzovaných osob za dobu minulou byla zamítnuta z toho důvodu, že nelze do minulosti vylučovat osoby společně posuzované, což potvrdila i judikatura Nejvyššího správního soudu. Vzhledem k tomu, že tyto dvě osoby se podle prohlášení samotné žalobkyně nezdržují na území České republiky, ale dcera A. již od roku 2007, tedy i ke dni 1. 1. 2012 a její syn se ke dni 12. 2. 2013 zdržují v Irsku, kde je středisko jejich zájmů, není u nich splněna podmínka bydliště na území České republiky; stěžovatelce proto nevznikl nárok na předmětnou dávku od 1. 1. 2012. Proto je žalobkyně povinna vrátit dávky vyplacené za období červenec 2012 až červen 2013, v celkové výši 55.749 Kč.

[3] K námitkám žalobkyně žalovaný uvedl, že při podání žádosti o dávku státní sociální podpory žalobkyně uvedla, že je vlastníkem bytu, označila další osobu společně hlášenou k trvalému pobytu (nezletilou dceru E. K.) a v neposlední řadě prohlásila, že veškeré údaje jsou pravdivé. Žalovaný nepřisvědčil její námitce, že si údaje o trvalém pobytu dalších osob měl sám zjistit, protože pokud žadatel při uplatnění žádosti o dávku tuto skutečnost neuvede a jestliže nedá písemný souhlas k ověření údajů, pak nemůže (nemá důvod) Úřad práce tyto údaje ověřit. K námitce žalobkyně, že nemohla tímto stavem vzniknout žádná škoda, tudíž nemohl vzniknout přeplatek, žalovaný vysvětlil, že s účinností od 1. 1. 2012 došlo ke změně právní úpravy státní sociální podpory tak, že podmínkou pro nárok na tuto dávku je, že fyzická osoba a osoby s ní společně posuzované mají na území České republiky bydliště. Tyto společně posuzované osoby (K. A., narozena X a J. M., narozen X) však nesplňují podmínku bydliště na území České republiky, tudíž žalobkyni nevzniká nárok na dávku; pokud jí byla vyplacena, vznikl přeplatek, který musí vrátit.

[4] K dotazu žalobkyně, zda na ní požadovaná částka 55.749 Kč je neprávem přijatým plněním, žalovaný uvedl, že *...,na odpovědnost za přeplatek se vztahují – jelikož tato není v zákoně podrobně upravena – se přiměřeně použijí principy upravující v právu odpovědnost za škodu (z díky § 62 odst. 1 je zřejmé, že sankce zde uvedená odpovídá právě částce, o kterou stát přišel vyplacením dávky, k jejímuž vyplacení nebyly dány zákonné podmínky – nejedná se o sankci ve smyslu trestu – pokut). Musí být tedy dána příčinná souvislost mezi jednáním a následkem zde: neuvedení osob do formuláře žádosti o vyplacení dávky 55 749 Kč. Pokud by však tyto osoby byly ve formuláři řádně označeny (a za předpokladu, že správní orgán by jednal*

pokračování

v souladu se zákonem a principy ovládajícími správní řízení), dávka v celkové výši 55 749 Kč by byla vyplacena.“

[5] Žalovaný v odůvodnění druhého napadeného rozhodnutí ve vztahu k povinnosti žalobkyně vrátit přeplatek na dávce státní sociální podpory - příspěvek na bydlení za období leden 2012 až červen 2012 ve výši 26.748 Kč, zopakoval tutéž právní argumentaci jako v odůvodnění prvního napadeného rozhodnutí.

[6] Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci žalobu ze dne 5. 3. 2014, v níž popsala, že první žádost o dávku státní sociální podpory podala již koncem roku 2004, kdy s ní v bytě bydlela jen její nezletilá dcera E. K.. Její bytová situace, jakož i počet osob v bytě trvale bydlících, se od té doby nezměnila. Až v roce 2013 úřad práce s ní začal řešit, zda na adrese, kde bydlí, je hlášena k pobytu i její zletilá dcera A. K. a syn dcery M. J.. Úřad práce ji teprve tehdy poučil, že je nutné uvést tyto osoby do žádosti o dávku a doložit jejich příjmy, nebo že je možné je na základě nové žádosti vyloučit z okruhu společně posuzovaných osob. Žalobkyně přitom následně doložila, že její dcera A. K. trvale žije od roku 2007 v Irsku. Úřad práce na základě toho dne 17. 9. 2013 rozhodl, že se tyto osoby neposuzují jako společně posuzované, avšak až ode dne 5. 8. 2013. Následně však byla se žalobkyní zahájena dvě řízení o přeplatku na dávce státní sociální podpory – příspěvku na bydlení. V průběhu těchto řízení přitom žalobkyně dokládala, že dcera A. K. žila již od roku 2002 mimo bydliště žalobkyně. Žalobkyně především namítala, že rozhodnutí žalovaného spočívá na nesprávném výkladu pojmu „přeplatek na dávce“. O přeplatek se totiž jedná v případě, kdy takový přeplatek v důsledku jednání žadatele o dávku skutečně vznikl, tj. kdy byla vyplacena vyšší dávka, než jaká vzniklé sociální situaci odpovídala. V jejím případě však přeplatek nevznikl, neboť skutkové okolnosti na straně žalobkyně přiznání příspěvku odůvodňovaly. Dávka jí byla vyplácena ve správné výši bez ohledu na uvedení či neuvedení údajů o dalších k pobytu hlášených osobách. Napadená rozhodnutí se podle žalobkyně opírají o nesprávný výklad § 7 odst. 6 zákona o státní sociální podpoře, neboť neměla být vydána dříve, než úřad práce rozhodl o vyloučení její dcery A. K. (a jejího syna) z okruhu společně posuzovaných osob ve vztahu k celému období, ve kterém byly pro to dány důvody. Z uvedeného ustanovení přitom rozhodně neplyne, že by mohlo mít účinky pouze do budoucna. Pokud by zákonodárce takové omezení zamýšlel, musel by je v ustanovení výslovně uvést. Napadená rozhodnutí navíc vycházejí z nesprávného výkladu zákonného znaku skutkové podstaty odpovědnosti za přeplatek, jímž je porušení zákonné povinnosti žadatele o dávku či příjemce dávky. Dle žalobkyně je třeba rozlišovat mezi povinností uvést pravdivé údaje o trvalém pobytu třetích osob, neboť pro takový případ by musel zavést adekvátní oprávnění žadatele tyto údaje zjišťovat. Zákon nemůže ukládat povinnost, jejíž splnění je nemožné. Žalobkyně tudíž zastává názor, že po žadatelích nelze objektivně požadovat vědomost o údajích o trvalém pobytu třetích osob, neboť k jejich zjištění by musely mít tomu odpovídající oprávnění. Právní předpisy naopak ukládají správnímu orgánu, aby vycházel z údajů v registru obyvatel, které jsou mu – na rozdíl od žadatelů – bez omezení přístupné. Napadená rozhodnutí tak zcela pomíjí tvrzení žalobkyně, že uvedení nesprávných (či neúplných) údajů v žádosti nezavinila. Znalost těchto údajů není samozřejmá, předpokládá vysokou míru znalosti právních předpisů rozlišujících mezi pojmy jako je „trvalý pobyt“, „bydliště“, trvalé bydliště“, společná

domácnost“ a podobně. Žadatelé o dávky jsou přitom osoby s nízkým nebo žádným příjmem, tedy osoby sociálně slabé. Ze zákona nelze dovodit, že žadatel o příspěvek na bydlení je povinen zjišťovat údaje o trvalém pobytu třetích osob, tudíž že o těchto údajích musí vědět, což je ale základním předpokladem toho, aby alespoň nevědomou nedbalostí tento nepravdivý údaj zavinił. Opačný výklad by byl v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod i navazujícím odstavcem 3 téhož ustanovení. Žalobkyně proto navrhovala, aby krajský soud napadená rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný se k žalobě vyjádřil v podání ze dne 3. 4. 2014, v němž setrval na stanovisku, že přeplatek na dávce státní sociální podpory vznikl vinou žalobkyně, která při podání žádosti o dávku neuvedla zákonem daný okruh společně posuzovaných osob pro nárok na ni, její výši a výplatu. Společně posuzovanými osobami v rozhodné době byli též K. A. (nar. X), a J. M. (nar. X, kteří však nesplňují podmínku bydliště na území České republiky, kterou požaduje zákon o státní sociální podpoře od roku 2012. Žalobkyně sice následně podala žádost o vyloučení těchto osob z okruhu společně posuzovaných, ale toto vyloučení není možné provést zpětně, ale pouze pro futuro. Žalovaný proto navrhoval, aby krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[8] Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozsudkem ze dne 18. 6. 2015, č. j. 58 Ad 4/2014 – 29, napadená rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění uvedl, že meritem sporu je výklad a aplikace § 62 zákona o státní sociální podpoře ohledně odpovědnosti oprávněné osoby za vznik přeplatku na dávce, jakož i výklad § 7 odst. 6 téhož zákona, konkrétně otázky, zda lze vyloučit spoluhlášenou osobu z okruhu společně posuzovaných zpětně. K první otázce soud konstatoval, že žalobkyně porušila svou zákonnou povinnost, neboť do žádosti o předmětnou dávku neuvedla (kromě nezletilé dcery E.) další osoby, které mají spolu s ní v její nemovitosti trvalý pobyt. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 2. 12. 2009, č. j. 4 Ads 96/2009 - 93) přitom zdůraznil, že pro žalobkyni nebylo nemožné uvést údaje o všech osobách, které jsou v bytě společně s ní hlášeny k trvalému pobytu, protože žalobkyně je vlastníkem předmětné nemovitosti a mohla tedy na ohlašovně pobytu okruh těchto osob zjistit. Své zákonné povinnosti uvést tyto osoby se přitom nemohla zprostit tím, že dala souhlas k tomu, aby státní orgány a další právnické osoby a fyzické osoby sdělily orgánům státní sociální podpory údaje o přihlášení se k trvalému pobytu při rozhodování o dávce, protože tento souhlas představuje pouze jednu z podmínek nároku na výplatu dávky a slouží toliko k ověření skutečností rozhodných pro nárok na dávku, které oprávněná osoba v žádosti a k ní přiložených dokladech, uvedla. Krajský soud tudíž v této části neshledal žalobu důvodnou.

[9] Podle názoru krajského soudu však správní orgány pochybily při výkladu ustanovení § 7 odst. 6 zákona o státní sociální podpoře, neboť z tohoto ustanovení nevyplývá, že by mohlo mít účinky pouze do budoucnosti a neumožňovalo vyloučit osobu z okruhu společně posuzovaných i zpětně. Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ads 96/2009, kterého se v tomto směru dovolávaly správní orgány, na danou věc dopadá podle krajského soudu pouze okrajově a nelze jej proto plně použít. Nejvyšší správní soud totiž vyslovený právní závěr odůvodnil pouze odkazem na rozsudek Krajského soudu

pokračování

v Hradci Králové ze dne 24. 1. 2006, č. j. 51 Cad 5/2005 – 23, v němž byl však posuzován případ zcela odlišný a k otázce zpětné působnosti se vyjádřil pouze v tom směru, že zákonodárce lhůtu tří měsíců určil jako dobu, po jejímž uplynutí může úřad státní sociální podpory rozhodnout, že se osoby uvedené v § 6 odst. 3 písm. a) až c) zákona o státní sociální podpoře neposuzují jako společně posuzované, nemůže však tyto osoby vyloučit z okruhu společně posuzovaných zpětně od počátku běhu této tříměsíční lhůty. To však podle Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ještě neznamená, že by vyloučení z okruhu společně posuzovaných osob muselo mít nutně účinky pouze do budoucnosti. Účelem tohoto oprávnění je totiž zamezit negativnímu vlivu zákonných domněnek 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 na bydlení. Jakkoli je tedy mechanismus určení společně posuzovaných osob pro účely posouzení nároku na příspěvek na bydlení upravený v § 7 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře založen na formálním kritériu trvalého pobytu osob společně posuzovaných, umožňuje žadateli dosáhnout jejich vyloučení. K otázce zavinění krajský soud odkázal na žalovaným citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2009, č. j. 4 Ads 96/2009 – 93, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„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“)... I zavinění ve formě nevědomé nedbalosti, tedy absenci vědomé i volní stránky zavinění a jejich fiktivní konstrukce (srov. 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.“* Pokud správní orgány mají za prokázané, že A. K. žije spolu se svým synem dlouhodobě v Irsku (což vyplývá jak z rozhodnutí Úřadu práce, tak žalovaného), měly ji (a jejího syna) vyloučit z okruhu společně posuzovaných osob zpětně k datu, od něž mají za prokázané, že tyto osoby byt, kde je hlášena k pobytu, déle než tři měsíce neužívala.

[10] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) proti výše uvedenému rozsudku podal kasační stížnost dne 1. 7. 2015 z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel vytýká soudu souhlas s názorem žalobkyně o možnosti zpětně vyloučit její dceru a vnuka z okruhu společně posuzovaných osob, přestože k opačnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 4 Ads 96/2009. Pokud byla judikována nemožnost zpětného vyloučení osob od počátku běhu tříměsíční lhůty, kdy tyto osoby prokazatelně byt neužívaly, tím spíše je odůvodněna nemožnost vyloučit osoby z okruhu

společně posuzovaných zpětně po dobu několika let. Institut upravený v § 7 odst. 6 zákona o státní sociální podpoře má podle stěžovatele sloužit k tomu, aby při podání žádosti o dávku, případně při ohlašování změn ve skutečnostech rozhodných pro nárok na dávku v průběhu jejího pobírání, měl žadatel, resp. příjemce dávky možnost spravedlivě žádat vyloučení těch osob, které v předmětné nemovitosti nežijí. Vyloučení těchto osob však nelze použít v případě, kdy žalobkyni vznikla odpovědnost za přeplatek, jelikož nesplnila povinnost uvést všechny osoby, které jsou v předmětné nemovitosti hlášeny k trvalému pobytu. Uznání názoru krajského soudu vede fakticky k vyloučení možnosti stanovovat a vymáhat přeplatky na dávce státní sociální podpory dle ustanovení § 62 odst. 1 citovaného zákona. Stěžovatel v této souvislosti poukázal též na skutečnost, že dávky podle tohoto zákona nelze přiznat zpětně, tudíž zde není důvod, aby se institut vyloučení osob mohl aplikovat jiným způsobem, tj. zpětně, jak ukládá krajský soud. Závěry krajského soudu považuje stěžovatel za vnitřně rozporné, neboť soud na jedné straně souhlasil se závěrem, že žalobkyně je odpovědná za vznik přeplatku, na druhé straně však její odpovědnost vyloučil. Stěžovatel v neposlední řadě vytýkal krajskému soudu, že jej zavázal k vydání rozhodnutí o vyloučení společně posuzovaných osob z tohoto okruhu ode dne 1. 11. 2002, přestože o této otázce již bylo správním orgánem rozhodnuto; tyto osoby, tj. A. K. a M. J., byly vyloučeny až od 5. 8. 2013, tudíž není o čem rozhodovat. Stěžovatel proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] Žalobkyně se ke kasační stížnosti stěžovatele nevyjádřila.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[12] Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s.

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[14] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné posouzení právní otázky v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav byl krajským soudem aplikován nesprávný právní názor. Podle písm. d) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“

pokračování

[15] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, byť ji stěžovatel nijak nekonkretizuje. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí krajského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostatku důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitk uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitk); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130).

[17] V případě napadeného rozsudku se krajský soud nedopustil výše uvedené nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nezjistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace, protože napadené rozhodnutí jasně a přehledně obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti. Ostatně samotný stěžovatel jeho obsahu porozuměl, přičemž s jeho závěry polemizuje v podrobně vyargumentované kasační stížnosti. Nelze tudíž hovořit o tom, že by rozsudek městského soudu byl nesrozumitelný. Skutečnost, že stěžovatel se závěry soudu nesouhlasí, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nesrozumitelnost.

[18] Pokud jde o nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu pro nedostatek důvodů, pod tento termín spadají rovněž nedostatky důvodů skutkových. Bude se typicky jednat o případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.

[19] Ani v tomto směru nezjistil Nejvyšší správní soud žádné pochybení krajského soudu, neboť ten uvedl, z jakého důvodu považuje napadené rozhodnutí za nezákonné. Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci se v odůvodnění tohoto rozhodnutí tedy řádně vyjádřil k (ne)zákonnosti napadeného rozhodnutí a správně zjistil skutkový stav věci. Krajský soud poté vyjádřil svůj právní názor ohledně důvodnosti žaloby; z faktu, že nepřisvědčil argumentaci stěžovatele a že dospěl k závěrům, se kterými nesouhlasí, nelze dovozovat nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů.

[20] V posuzované věci je meritem sporu výklad institutu odpovědnosti oprávněné osoby za přeplatek na dávce a institut společně posuzovaných osob a možnosti jejich vyloučení z tohoto okruhu zpětně, tedy konkrétně právní úprava obsažená v ustanovení § 62 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře a v ustanovení § 7 odst. 6 téhož zákona.

[21] Podle § 62 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., je odpovědnost příjemce dávky za přeplatek na dávce státní sociální podpory takto : *„Příjemce dávky, který nesplnil některou jemu uloženou povinnost nebo přijal dávku nebo její část, ačkoli 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 vyplacené vrátit; to neplatí, jde-li o přeplatek na rodičovském příspěvku. Jestliže byl rodič 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“*. Z citovaného ustanovení vyplývá, že odpovědnostní vztah je založen na několika skutkových podstatách, z nichž alespoň jedna musí být splněna pro vznik odpovědnosti za přeplatek: 1) nesplnění uložené povinnosti, 2) přijetí dávky či její části při vědomosti příjemce, že byla vyplacena neprávem, 3) jiné způsobení vzniku přeplatku. Zákon sice neužívá pojem zavinění (ať již ve formě úmyslu či nedbalosti), avšak lze z něho jazykovým výkladem dovodit, že je postaven na subjektivní odpovědnosti příjemce dávky, spočívající v porušení některé z uložených povinností. Ať již jde o kterékoliv z protiprávních jednání příjemce dávky, předpokládá však zákon, že na něj musí navazovat nežádoucí či škodlivý následek, jímž je neprávem přijatá dávka či její část, že zde tedy fakticky existuje přeplatek na dávce. Z citace ustanovení § 62 odst. 1 uvedeného zákona totiž vyplývá, že příjemce dávky buď tím, že nesplnil některou zákonem uloženou povinnost, nebo přijal dávku či její část, ačkoliv musel vědět nebo z okolností předpokládat, že mu byla vyplacena neprávem nebo v nesprávné výši, či jinak **způsobil, že mu byla vyplacena neprávem**, je povinen takto vyplacené částky vrátit. Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem krajského soudu, pokud k první podmínce možnosti vzniku přeplatku, tj. nesplnění zákonem uložené povinnosti žadatele o dávku uvést úplně a pravdivě veškeré údaje potřebné k posouzení nároku správním orgánem, uzavřel, že žalobkyně této povinnosti nedostála, neboť do žádosti neuvedla všechny osoby, které mají v její nemovitosti trvalý pobyt, ačkoli bylo v jejích možnostech takový údaj zjistit a ověřit. V tomto směru proto Nejvyšší správní soud odkazuje na tu část odůvodnění rozsudku krajského soudu, v níž se s touto otázkou vyčerpávajícím způsobem vypořádal. Nejvyšší správní soud je však současně přesvědčen, že k tomu, aby bylo možno konstatovat odpovědnost žadatele za vznik přeplatku, nestačí jen samotné protiprávní jednání žadatele o dávku (zde v podobě neuvedení všech společně posuzovaných osob), ale současné zjištění škodlivého následku takového jednání, tj. vyplacení dávek, k nimž by v případě splnění zákonem uložené povinnosti, tedy ke správnému vyplnění příslušného formuláře ze strany žadatelky, nedošlo. To se však v dané věci nestalo, neboť pokud by žalobkyně vyplnila formulář správně, tj. kromě sebe a své nezletilé dcery E. K., se kterou sdílela společnou domácnost, označila jako osobu trvale hlášenou k pobytu ve své nemovitosti i starší (zletilou) dceru A. K. a jejího syna M. J., nar. v roce X (o nichž není mezi účastníky sporu, že dcera A. od roku 2002 a její syn od narození žijí mimo bydliště žalobkyně – od roku 2007 v Irsku), pak by správní orgán – pokud by postupoval v souladu se zákonem, což lze předpokládat – přiznal dávku ve stejné

pokračování

výši, jako se v projednávané věci stalo, a to společně s rozhodnutím o vyloučení A. K. a posléze i M. J. z okruhu společně posuzovaných osob. Ostatně správní orgán sám ve svých podáních takový postup předpokládá. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že k tomu, aby bylo možno uložit příjemci dávky povinnost vrátit přeplatek na dávce, musí jít o dávku skutečně neprávem vyplacenou, tj. musí zde být nejen porušení povinnosti ze strany žadatele uvést úplně veškeré potřebné údaje, ale i škodlivý následek, jímž je neprávem vyplacená dávka či její část, jakož i příčinná souvislost mezi nimi. Jinými slovy řečeno, pokud by samotné nesprávné vyplnění formuláře ve formě nevědomé nedbalosti, aniž by v jeho důsledku došlo ke škodlivému následku, stačilo k závěru o vzniku přeplatku, byla by povinnost přeplatek vrátit fakticky jen pokutou ve výši vyplacené dávky. Takto však podle názoru Nejvyššího správního soudu odpovědnost příjemce dávky za vzniklý přeplatek v § 62 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře koncipována není; u všech skutkových podstat, na nichž je odpovědnost založena, je třeba konstatovat též škodlivý následek jednání žadatele či příjemce dávky (... **způsobil, že dávka byla vyplacena neprávem či v nesprávné výši**).

[22] Nad rámec tohoto závěru pro úplnost k otázce možného vyloučení z okruhu společně posuzovaných osob zpětně, Nejvyšší správní soud dodává:

[23] V rozsudku ze dne 2. 12. 2009, č. j. 4 Ads 96/2009 – 93, Nejvyšší správní soud uvedl, že „*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)*.“ Tento závěr by při prvním pohledu znamenal nemožnost vyloučení takových osob zpětně, avšak Nejvyšší správní soud má za to, že tomu tak není, neboť nelze odhlédnout od celkového kontextu odůvodnění tohoto rozsudku a vytrhávat jeho jednotlivé dílčí části (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, č. j. 2 As 57/2008 – 84.) Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dospěl ke zdánlivě jednoznačnému závěru, že takové vyloučení je možné pouze s účinky pro futuro, avšak tento závěr podrobněji neodůvodnil, jen odkázal na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 51 Cad 5/2005, který však tento názor blíže neosvětluje, neboť se vyjadřuje ke zcela jiné otázce, a to k nemožnosti vyloučit osobu z okruhu společně posuzovaných osob zpětně od počátku běhu tříměsíční lhůty uvedeném ustanovení § 7 odst. 6 zákona o státní sociální podpoře. Citovaný rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové tudíž nelze použít jako argument pro obecný závěr, že předmětné vyloučení nelze nikdy aplikovat zpětně do minulosti.

[24] Nejvyšší správní soud má v projednávané věci za to, že zpětnému vyloučení osob z okruhu společně posuzovaných osob v zásadě nic nebrání. Hypotéza citovaného ustanovení zákona o státní sociální podpoře totiž hovoří o tom, že Úřad práce má pravomoc určité osoby vyloučit z okruhu společně posuzovaných osob, a to v řízení o dávkách (srov. dikci „*krajská pobočka Úřadu práce může při rozhodování o dávkách*“). Rozhodováním o dávkách totiž podle Nejvyššího správního soudu nemusí být pouze rozhodování v užším smyslu o přiznání dávky a její výši, ale i rozhodování o přeplatku na takové dávce. Z logiky věci totiž vyplývá, že rozhodování o přeplatku má ve svém důsledku vliv na to, zda oprávněné osobě budou peněžní prostředky v minulosti na dávce

vyplacené ponechány či nikoliv. Rozhodováním o přeplatku se zpětně z hlediska zákona o státní sociální podpoře rozhoduje o tom, zda určité osobě byla dávka vyplacena právem (srov. § 62 zákona o státní sociální podpoře), tudíž jsou v takovém řízení z hlediska práva znovu posuzovány podmínky nároku této osoby na dávku. Do tohoto řízení tudíž patří úvaha o možnosti vyloučení osob z okruhu společně posuzovaných dle § 7 odst. 6 zákona o státní sociální podpoře.

[25] S ohledem na to, že v řízení o přeplatku je rovněž zpětně posuzováno, zda byly splněny podmínky zákona o státní sociální podpoře pro výplatu dávky, neshledává Nejvyšší správní soud jakýkoli důvod, aby v takovém řízení, které se z povahy svého předmětu vztahuje k minulosti, nemohl Úřad práce rovněž se zpětnými účinky za splnění podmínek v ustanovení § 7 odst. 6 zákona o státní sociální podpoře posoudit jako otázku předběžnou možnost vyloučení osob z okruhu společně posuzovaných. Pro opačný závěr ostatně nedává zákonná úprava jakýkoli podklad.

[26] V tomto směru musí Nejvyšší správní soud zdůraznit, že i podle tvrzení stěžovatele bylo na místě zletilou dceru žalobkyně a jejího syna (vnuka žalobkyně) vyloučit z okruhu posuzovaných osob, jak se i posléze stalo. Správní orgány přitom konstatovaly, že toto vyloučení má s ohledem na jejich právní názor účinky pouze pro futuro, aniž by současně tvrdily, že by v minulosti nebyly splněny podmínky pro vyloučení těchto osob. Za situace, kdy i samotné správní orgány vycházejí z toho, že zde fakticky existovaly podmínky pro vyloučení těchto osob již od samého počátku doby, za níž byl žalobkyni příspěvek na bydlení přiznán, neboť již tehdy zletilá dcera žalobkyně přestala u ní bydlet, resp. se u ní po dobu delší než 3 měsíce nezdržovala, (čímž byla splněna podmínka uplynutí doby 3 měsíců dle ustanovení § 7 odst. 6 zákona o státní sociální podpoře), pak při materiálním pohledu na danou kauzu je zjevné, že nárok na dávku žalobkyně měla i v minulosti, přičemž v posuzované věci nic nebránilo správnímu orgánu, aby si tuto otázku posoudil jako předběžnou, aniž by jej zákon nutil o případném vyloučení vydávat rozhodnutí. To fakticky uznávají i správní orgány, které žalobkyni ve skutečnosti vyčítají pouze to, že si nepodala žádost o vyloučení z okruhu společně posuzovaných osob současně s podáním žádosti. Zákonný požadavek ustanovení § 7 odst. 6 zákona o státní sociální podpoře, aby osoby společně posuzované nežily s žadatelem o dávku nejméně 3 měsíce, je nutno vykládat tak, že až po uplynutí této (ověřovací) doby je možné konstatovat splnění podmínek na dávku, tedy přisvědčit splnění předpokladu, že tyto osoby s ním nebudou v příštích 3 měsících bydlet. V tomto smyslu je tedy podle názoru zdejšího soudu nutno vnímat výše citovanou větu v rozsudku ze dne 2. 12. 2009, č. j. 4 Ads 96/2009 – 93, ohledně vylučování osob z okruhu společně posuzovaných osob.

[27] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že zákon o státní sociální podpoře v případě dávky příspěvku na bydlení stojí na formálním kritériu, a to hlášení k trvalému pobytu, jak ostatně podrobně vysvětlil Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku sp. zn. 4 Ads 96/2009. Na druhé straně však nevidí důvod, aby za situace, kdy „liberační ustanovení“ obsažené v § 7 odst. 6 zákona o státní sociální podpoře dovolávající se materiálního kritéria společného neužívání bytu po dobu 3 měsíců, bylo toto ustanovení vykládáno jako aplikovatelné pouze pro futuro a vylučovalo možnost takovou úvahu provést i ve vztahu k době již minulé. Tím by totiž bylo toto materiální hledisko do

pokračování

značné míry oslabeno, případně i vyloučeno z aplikace u řady sociálně potřebných lidí, kteří se v zákonech sociálního zabezpečení plně neorientují a kteří si nejsou schopni náležitým způsobem střežit svá práva.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[28] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. V projednávané věci jde o situaci, kdy Nejvyšší správní soud v kasačním řízení zjistil, že krajský soud napadené rozhodnutí stěžovatele správně zrušil, ovšem správný výrok opřel o poněkud jiné důvody, než činí v projednávané věci Nejvyšší správní soud. Jelikož však důvody, o něž opřel krajský soud své rozhodnutí, v podstatné míře ob stojí, nebylo třeba rozsudek krajského soudu zrušovat s tím, aby jen poopravil své předchozí odůvodnění zrušujícího rozsudku ve smyslu právního názoru NSS; proto Nejvyšší správní soud část těchto důvodů nahradil odůvodněním vlastním. To znamená, že pro správní orgán je závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 – 75). Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[29] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci procesně úspěšný, proto nárok na náhradu nákladů řízení nemá; žalobkyni však náklady řízení podle obsahu soudního spisu nevznikly, proto není možné přiznat jí náhradu takových nákladů.

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

V Brně dne 30. června 2016

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu