



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **M. M.**, zast. Mgr. Janem Švarcem, advokátem se sídlem Vodičkova 695/24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 6. 2016, čj. MPSV-2016/115642-911, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2019, čj. 2 Ad 27/2016-22,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce (dále „stěžovatel“) podal žádost o příspěvek na bydlení. Úřad práce České republiky – krajská pobočka pro hl. m. Prahu (dále jen „úřad práce“) shledal, že žádost neobsahuje všechny náležitosti a vyzval stěžovatele k jejich doplnění. Jedním z požadavků uvedených ve výzvě bylo též doložení příjmů společně posuzované osoby M. H. Stěžovatel byl ve výzvě dle § 61 odst. 2 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění účinném do 31. 8. 2016 (dále jen „zákon o státní sociální podpoře“), poučen o tom, že požadované skutečnosti je nutno doložit do osmi dnů ode dne doručení dané výzvy. V opačném případě mu může být výplata dávky zastavena, dávka odejmuta nebo nepřiznána. Stěžovatel některé z dokumentů k výzvě doplnil, avšak nedoplnil požadované

doložení příjmů společně posuzované osoby. Úřad práce následně rozhodnutím ze dne 16. 2. 2016, čj. 359060/16/AB, stěžovateli dávku nepřiznal. Stěžovatel podal proti rozhodnutí odvolání, které žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí úřadu práce potvrdil. Následnou žalobu Městský soud v Praze rozsudkem uvedeným v záhlaví zamítl.

[2] Městský soud nesouhlasil se stěžovatelem v tom, že úřad práce měl dle § 61 odst. 4 zákona o státní sociální podpoře povinnost vyzvat společně posuzovanou osobu, aby doložila své příjmy. Soud souhlasil, že ze zákona neplyne povinnost žadatele informovat úřad práce o tom, že společně posuzovaná osoba odmítla splnit povinnost k osvědčení rozhodných skutečností. Je to však žadatel o dávku, který vystupuje v jednání s příslušným orgánem. Na jeho bedrech je odpovědnost za to, že všechny rozhodné skutečnosti budou náležitým způsobem doloženy. Společně posuzovaná osoba má plnit své povinnosti na požádání oprávněné osoby, tedy již prvotní impuls ke splnění stanovených povinností nepřichází od úřadu práce, nýbrž od oprávněné osoby. Vzhledem k tomu, že úřad práce není tím, kdo o splnění povinnosti společně posuzovanou osobu žádá, nemá mimo poskytnutí informace ze strany oprávněné osoby ani jinou možnost, jak se o odmítnutí splnění povinnosti společně posuzovanou osobou dozvědět. Mohl by pak vycházet pouze z toho, že rozhodné skutečnosti nebyly společně posuzovanou osobou osvědčeny ve stanovené lhůtě, ale již by nebylo možné zjistit, zda se tak stalo proto, že společně posuzovaná osoba tyto povinnosti splnit odmítla, nebo proto, že společně posuzovaná osoba nebyla oprávněnou osobou o splnění této povinnosti vůbec požádána. Ve druhém zmiňovaném případě by to v konečném důsledku znamenalo, že by úřad práce vyzýval ke splnění povinnosti, která společně posuzované osobě nebyla nijak uložena. Důsledkem postupu navrhaného stěžovatelem by pak bylo, že by úřad práce dle § 61 odst. 4 věty druhé zákona o státní sociální podpoře měl povinnost plošně vyzývat všechny společně posuzované osoby, které rozhodné skutečnosti ve stanovené lhůtě neosvědčily, ať již se tak stalo z jakéhokoli důvodu. Obracet se s výzvou přímo na společně posuzovanou osobu je tedy možné teprve od chvíle, kdy se úřad práce o odmítnutí splnění povinnosti společně posuzovanou osobou vůbec dozví. V projednávané věci stěžovatel neinformoval úřad práce o tom, že společně posuzovaná osoba odmítla splnit svoji povinnost, proto úřadu práce nevznikla povinnost ji vyzvat dle § 61 odst. 4 zákona o státní sociální podpoře, aby požadované doklady doložila.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že povinnost žadatele informovat úřad práce o odmítnutí splnění povinnosti ze strany společně posuzované osoby ze zákona o státní sociální podpory nijak nevyplývá. V § 61 odst. 4 větě první tohoto zákona je pouze povinnost společně posuzované osoby splnit povinnosti uvedené v odstavci 3 písm. a) stejného ustanovení, tedy osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu, na požádání oprávněné osoby. Po požádání oprávněné osoby však povinnost osvědčit tyto skutečnosti náleží již společně posuzované osobě. Zákon neklade žádnou povinnost žadateli, aby tyto skutečnosti osvědčoval za společně posuzovanou osobu, či aby informoval o odmítnutí společně posuzované osoby tyto skutečnosti osvědčit. Pokud má správní orgán pochybnost, zda žadatel požádal společně posuzovanou osobu, může ji vyzvat ke sdělení této skutečnosti. V daném případě však úřad práce nedůvodně postupoval

pokračování

příliš přísně, aniž by pro to měl zákonnou oporu, tedy aniž by využil postup podle § 61 odst. 4 věty druhé zákona o státní sociální podpoře.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[4] Ustanovení § 68 zákona o státní sociální podpoře stanovuje náležitosti žádosti. Dle odst. 1 písm. b) stejného ustanovení musí žádost o dávku obsahovat i *doklad o výši příjmu oprávněné osoby a společně s ní posuzovaných osob (§ 5) v rozhodném období (§ 6) v případech, kdy je přiznání dávky podmíněno příjmem.*

[5] Podle § 61 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře *byl-li příjemce dávky vyzván příslušným orgánem státní sociální podpory, aby osvědčil skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu, je povinen této výzvě vyhovět, a to ve lhůtě do osmi dnů ode dne doručení výzvy, neurčil-li orgán státní sociální podpory delší lhůtu; neučiní-li tak v určené lhůtě, může být výplata dávky zastavena, dávka může být odejmuta nebo nepřiznána, jestliže příjemce byl ve výzvě na tento následek prokazatelně upozorněn.*

[6] Podle § 61 odst. 3 písm. a) zákona o státní sociální podpoře *osoba společně posuzovaná je povinná v souvislosti s řízením o dávce osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu.*

[7] Dle § 61 odst. 4 stejného zákona *osoba společně posuzovaná je povinná splnit povinnosti uvedené v odstavci 3 písm. a) na požádání oprávněné osoby. Pokud osoba společně posuzovaná odmítne splnit povinnosti uvedené v odstavci 3 písm. a), je krajská pobočka Úřadu práce povinná vyzvat společně posuzovanou osobu, aby tyto povinnosti splnila do osmi dnů ode dne vyzvání; krajská pobočka Úřadu práce může s osobou společně posuzovanou dohodnout pro splnění uvedených povinností dobu delší než osm dnů.*

[8] Z uvedených ustanovení plyne, že je povinností žadatele o dávku doložit k žádosti i doklad o výši příjmu společně posuzovaných osob. Pokud tento požadavek není splněn, vyzve úřad práce příjemce dávky k jeho splnění ve lhůtě alespoň 8 dní. Pakliže žadatel výzvě nevyhoví, může být dávka nepřiznána. Společně posuzovaná osoba má povinnost na požádání oprávněné osoby osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku. Pokud odmítne splnit tuto povinnost, má úřad práce povinnost ji vyzvat, aby danou povinnost splnila ve lhůtě alespoň 8 dní. V § 65a odst. 2 písm. a) zákona o státní sociální podpoře pak byla zakotvena i výslovná odpovědnost společně posuzované osoby za přestupek za nesplnění povinností uložených v § 61 odst. 1 až 4 stejného zákona (pozn. NSS – ke zrušení daného ustanovení došlo v mezidobí novelou provedenou zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, přičemž podle důvodové zprávy je to z toho důvodu, že toto jednání je již postižitelné jako přestupek proti pořádku ve státní správě vyskytující se na více úsecích státní správy).

[9] V posuzované věci je sporné, zda povinnost úřadu práce plynoucí z § 61 odst. 4 zákona o státní sociální podpoře nastává až poté, co oprávněná osoba informuje úřad práce, že společně posuzovaná osoba odmítla osvědčit rozhodné skutečnosti, nebo tato jeho

povinnost vzniká již v okamžiku, kdy společně posuzovaná osoba tuto povinnost nesplnila, aniž by úřad práce věděl, z jakého důvodu.

[10] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že z čistě jazykového výkladu daných ustanovení zákona o státní sociální podpoře nevyplývá povinnost oprávněné osoby informovat správní orgán o odmítnutí splnění povinnosti osvědčit rozhodné skutečnosti společně posuzovanou osobou. Takový výklad, založený pouze na jazykové metodě, kterého se dovolává stěžovatel, by však byl příliš omezující. Jak již ostatně setrvale judikuje Ústavní soud, *jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu* (nálezn ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, N 163/9 SbNU 399). Čistě jazykový výklad nenaplnuje smysl a účel daného ustanovení.

[11] Z pohledu systematického výkladu je však zřejmé, že povinnost úřadu práce podle § 61 odst. 4 zákona o státní sociální podpoře vyzvat společně posuzovanou osobu nastává až tehdy, kdy tato osoba nesplnila primární povinnost poskytnout součinnost na požádání oprávněné osoby. Tato součinnost má zjevně proběhnout tak, že společně posuzovaná osoba předá podklady oprávněné osobě. Povinnost předložit tyto doklady i za společně posuzovanou osobu stíhá totiž primárně žadatele (oprávněnou osobu) [§ 68 odst. 1 písm. b) a § 61 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře]. Zákodárce tedy předpokládal, že podklady od společně posuzovaných osob primárně zajišťuje oprávněná osoba. Ostatně je to logické, neboť jde o osoby, které jsou v určitém užším vztahu, a zpravidla bude v jejich společném zájmu, aby byla požadovaná dávka vyplácena. Právě žadatel (oprávněná osoba) tedy musí vědět, zda mu společně posuzované osoby součinnost poskytly nebo nikoliv a zde je tedy schopen úřadu práce podklady předložit nebo naopak potřebuje jeho pomoc s jejich zajištěním. Sekundární povinnost úřadu práce se tak může aktivovat až tehdy, kdy jej oprávněná osoba o neposkytnutí součinnosti vyrozumí.

[12] V této souvislosti je také třeba poukázat na § 50 odst. 2 větu druhou zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, podle níž *nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jsou účastníci povinni při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost*. Zde se bez součinnosti oprávněné osoby úřad práce vůbec nedozví, že má vyzývat společně posuzovanou osobu. Potřebu součinnosti žadatele o dávku se správním orgánem ostatně Nejvyšší správní soud zdůraznil již v rozsudku ze dne 22. 3. 2017, čj. 3 Ads 90/2016-46, v němž uvedl: „*Součinnost stěžovatele se správním orgánem I. stupně přitom byla zcela na místě a v zájmu stěžovatele. Jak již bylo uvedeno výše, okruh společně posuzovaných osob v době podání žádosti v souladu s ustanovením § 7 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře tvořily ze zákona celkem tři osoby – kromě stěžovatele též M. V. (od 8. 3. 1984) a A. V. (od 13. 9. 1985). Pokud k těmto osobám dle přesvědčení stěžovatele nadále nemělo být přihlíženo, bylo nezbytné prokázat, že tyto osoby nemovitost neužívají nejméně po dobu tří měsíců (srov. § 7 odst. 6 zákona o státní sociální podpoře). Je logické, že za tímto účelem mohl relevantní podklady správnímu orgánu I. stupně poskytnout právě stěžovatel. Stěžovatel však, ač byl opakovaně konfrontován alespoň s nepřesnou výzvou k objasnění okruhu společně posuzovaných osob, o věc ve skutečnosti neprojevil řádný zájem a správnímu orgánu I. stupně neposkytl žádnou součinnost. To vše mělo za následek právě nedoroznění okruhu společně posuzovaných osob, bez něhož nebylo možno existenci nároku na dávku ověřit.*“ V dané věci se jednalo rovněž o příspěvek na bydlení. V rámci žádosti o něj žadatel neuvědomil správní

pokračování

orgán o tom, že existují mimo něj ještě dvě další společně posuzované osoby. Správní orgán jej vyzval k odstranění vad, ve kterých však nepříliš zdařile spatřované vady popsal. I tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žadatel o dávku se správním orgánem nespolupracoval a nebyl dostatečně aktivní, což správně vedlo k zamítnutí jeho žádosti.

[13] Výklad zastávaný stěžovatelem, že by úřad práce měl sám aktivně uplatnit svou pravomoc dle § 61 odst. 4 zákona o státní sociální podpoře, kdykoliv, kdy neobdrží prostřednictvím oprávněné osoby podklady od společně posuzovaných osob, zjevně neodpovídá ani textu zákona. Ten totiž váže tento postup úřadu práce jen na situaci, kdy společně posuzovaná osoba odmítne splnit povinnost na požádání oprávněné osoby. Pokud však oprávněná osoba úřadu práce nesdělí, že k této situaci došlo, úřad práce nebude vědět, z jakého důvodu nebyly dodány podklady od společně posuzované osoby, a zda jsou tedy naplněny podmínky hypotézy § 61 odst. 4 zákona o státní sociální podpoře. Stejně tak je totiž možné, že oprávněná osoba společně posuzovanou osobu ani o součinnost nepožádala.

[14] Primární povinnost předložit doklad o výši příjmu společně posuzované osoby dle § 68 odst. 1 písm. b) zákona o státní sociální podpoře tedy stíhá žadatele o dávku. Pokud ji nesplní, musí být případně podle § 61 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře vyzván úřadem práce k dodatečnému splnění. Tato povinnost mu nemůže zaniknout, aniž by vůči úřadu práce učinil jakýkoliv úkon, ze kterého by vyplývalo, že splnil povinnost požádat společně posuzovanou osobu k doložení jejího příjmu a tato mu součinnost neposkytla. Teprve v takovém případě je na úřadu práce, aby společně posuzovanou osobu vyzval k osvědčení jejího příjmu.

[15] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že i přes to, že v zákoně o státní sociální podpoře není přímo uvedená povinnost oprávněné osoby informovat úřad práce o tom, že společně posuzovaná osoba odmítla splnit její povinnost, je nutné § 61 odst. 4 zákona o státní sociální podpoře vykládat tím způsobem, že povinnost úřadu práce vyzvat společně posuzovanou osobu nastává až v případě, že se dozví, že povinnost společně posuzované osoby nebyla splněna. Pokud oprávněná osoba podklady od společně posuzované osoby ani na výzvu úřadu práce podle § 61 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře nepředloží, ani nevyrozumí úřad práce o tom, že jí společně posuzovaná osoba odmítla poskytnout součinnost, nevyhověla výzvě úřadu práce, a proto může být podle daného ustanovení výplata dávky zastavena, dávka může být odejmuta nebo nepřiznána, jestliže příjemce byl ve výzvě na tento následek prokazatelně upozorněn.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil, proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[17] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto dle uvedených ustanovení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec jeho úřední povinnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 30. června 2021

Petr Mikeš
předseda senátu