

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně: **PhDr. H. P.**, zastoupené Mgr. Dominikou Kovaříkovou, advokátkou se sídlem Riegrova 337/14, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje,** se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 1. 2010, č. j. KUOK 9391/2010, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci, ze dne 11. 3. 2011, č. j. 73 Ad 6/2010 - 29,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci, ze dne 11. 3. 2011, č. j. 73 Ad 6/2010 - 29 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

II. Ustanovené advokátce, Mgr. Dominice Kovaříkové, **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 800 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.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností brojí žalovaný proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci, ze dne 11. 3. 2011, č. j. 73 Ad 6/2010 - 29, kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 1. 2010, č. j. KUOK 9391/2010 a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Uvedeným rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Městského úřadu Litovel ze dne 17. 12. 2009, č.j. 14917/2009/LTO, kterým nebyl žalobkyni přiznán doplatek na bydlení.

V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že napadeným rozhodnutím nebyl žalobkyni přiznán doplatek na bydlení proto, že nemá nárok na příspěvek na bydlení. Podle názoru krajského soudu však žalobkyně může mít nárok na doplatek na bydlení, avšak nemusí využít svého práva žádat o něj. Na jedné straně existuje nárok na určitou dávku, na straně druhé přiznání této dávky. Samotný zákon rozlišuje mezi vznikem nároku na dávku a na její výplatu (§ 38 zákona 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, dále „zákon č. 111/2006 Sb.“). Podle tohoto ustanovení vzniká nárok na dávku buď dnem splnění podmínek stanovených tímto zákonem (příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení) anebo dnem, kdy ji příslušný orgán pomoci v hmotné nouzi přizná. Na odlišování nároku na dávku od její výplaty se dle krajského soudu shodla většina soudců pléna Nejvyššího správního soudu v publikovaném judikátu Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 24. 8. 2001, č. j. 2 Ad 31/2010 - 42.

Krajský soud zjistil, že z napadeného rozhodnutí nevyplývá, jak dospěly správní orgány k závěru, že žalobkyně nemá nárok na příspěvek na bydlení. U rozhodnutí správního orgánu I. stupně to ještě potvrzuje skutečnost, že důvod pro odmítnutí přiznání doplatku na bydlení je uveden až v samotném závěru rozhodnutí. K tomu, aby soud mohl přezkoumat závěry o neexistenci nároku na příspěvek na bydlení, by správní orgán musel uvést úvahy, jak k tomuto závěru dospěl. Ty však v napadeném rozhodnutí obsaženy nejsou, a proto je nemůže krajský soud přezkoumat. Krajský soud dále ocitoval § 24 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, který stanoví podmínky nároku příspěvku na bydlení a uvedl, že z napadeného rozhodnutí nevyplývá žádný výpočet ani není objasněno, který konkrétní důvod žalobkyně nesplňovala, aby bylo možno tvrdit, že na příspěvek na bydlení nemá nárok. Správní orgán I. stupně měl žalobkyni poučit na počátku řízení o tom, že si má podat žádost o příspěvek na bydlení a vyčkat na výsledek tohoto řízení anebo měl sám vypočítat, zda má žalobkyně nárok na tento příspěvek. Podle žádosti o doplatek na bydlení ze dne 19. 11. 2009 dala žalobkyně správnímu orgánu výslovný souhlas, aby si zjistil údaje o žadateli v rozsahu potřebném pro rozhodování o nároku na dávku, její výši a výplatu.

Krajský soud připomněl, že žalobkyně byla ke dni vydání napadeného rozhodnutí osobou v hmotné nouzi, o čemž nebylo mezi účastníky sporu, tato skutečnost vyplývala ze správního spisu, např. z protokolu ze dne 14. 10. 2009, kde se uvádí, že žalobkyně pobírala příspěvek na živobytí, z kalkulačního listu a z dalších písemností. Odvolací orgán nebyl v souzené věci přísně vázán jen uplatněnými námitkami a musel napadené rozhodnutí přezkoumat i ohledně nedostatků, jejichž odstranění se účastník výslovně nedovolává. I když lze podotknout, že systém sociální ochrany je roztříštěný, správní orgány poskytují službu veřejnosti a podle možností mají vycházet účastníkům vstříc.

V napadeném rozhodnutí nejsou podle krajského soudu uvedeny skutečné důvody rozhodnutí, je zjevné, že správní orgány nezjistily skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Rozhodnutí nebylo podloženo odkazy na podklady, argumenty a úvahou, proč žalobkyně nemá nárok na doplatek na bydlení. Přitom stálo na jediném argumentu, že žalobkyně nepobírá příspěvek na bydlení, a proto jí nelze přiznat doplatek na bydlení.

Krajský soud zrušil napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost a pro vady řízení, protože skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí,

vyžaduje zásadní doplnění. Žalovaný, resp. správní orgán I. stupně měl v dalším řízení zjistit podklady pro to, zda žalobkyni vznikl nárok na příspěvek na bydlení a na základě tohoto zjištění rozhodnout o žádosti žalobkyně a toto rozhodnutí řádně odůvodnit.

Stěžovatel v kasační stížnosti nesouhlasí s výtkou krajského soudu, že nebylo postaveno na jisto, že žalobkyně nesplňovala podmínky nároku na dávku státní sociální podpory příspěvek na bydlení. Žalobkyně v odvolání tuto skutečnost nikterak nezpochybnila. Podle stěžovatele krajský soud nepřiléhavě odkazuje na judikaturu správního soudu. Není totiž předmětem polemiky, že právo sociálního zabezpečení rozlišuje mezi nárokem na dávku a nárokem na výplatu dávky. V případě doplatku na bydlení však právní úprava explicitně stanoví jako podmínku nároku na tuto dávku získání nároku na příspěvek na bydlení. Je tedy rozhodující, zda byla tato dávka fakticky žadateli přiznána či nikoliv. V případě doplatku na bydlení tak není rozhodující zjišťování, zda žadatel plní podmínky nároku na příspěvek na bydlení v případě, že si z jakéhokoliv důvodu žádost o tuto dávku nepodá. Tento závěr vyplývá nejen z ustanovení § 33 odst. 3 věty první zákona č. 111/2006 Sb., ale rovněž z konstrukce doplatku na bydlení jako dávky sociální pomoci, pomocí níž jsou náklady na bydlení nájemců bytů uhrazovány touto dávkou pouze v případě, kdy tyto náklady nejsou pokryty dávkou státní sociální podpory, která má „přednost“ před dávkou sociální pomoci. To také vyplývá z konstrukce výpočtu výše doplatku na bydlení.

Vzhledem ke skutečnosti, že z informačního systému pomoci v hmotné nouzi, který musí prvoinstanční správní orgán při řízení o dávkách používat, vyplývalo zcela jednoznačně (informace poskytnuté elektronicky úřadem práce), že žalobkyně nárok na příspěvek na bydlení nezískala, žádost o předmětnou dávku si neuplatnila, nebylo možné rozhodnout jinak, než žádost o doplatek na bydlení zamítnout, neboť žalobkyně jako nájemkyně bytu nesplnila jednu ze základních podmínek nároku na tuto dávku.

Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyně uvedla, že zákon chybně nepožaduje, aby byly oba nároky (příspěvek na bydlení, doplatek na bydlení) zkoumány v jeden okamžik. Pokud nastane situace, kdy žadatel neúspěšně požádá o příspěvek na bydlení, správní orgán již nezkoumá, zda žadatel o doplatek na bydlení nemá nárok na příspěvek na bydlení v okamžiku, ve kterém žádá o doplatek na bydlení. Provázanost a vzájemná podmíněnost těchto dvou dávek je tak od počátku „špatná“. Ze znění § 33 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb. vyplývá, že podmínkou nároku na doplatek na bydlení je nikoliv získání nároku na příspěvek na bydlení, ale nárok na tento příspěvek. Tyto pojmy nelze zaměňovat, neboť za získání nároku je možno považovat jeho přiznání, zatímco nárok samotný existuje na základě objektivních okolností bez nutnosti vydání individuálního správního aktu. Pouhé nahlédnutí správního orgánu do informačního systému pomoci v hmotné nouzi, z něhož lze vyčíst pouze to, zda žalobkyni byl rozhodnutím správního orgánu příspěvek na bydlení v minulosti přiznán (bez zkoumání v okamžiku nahlížení do informačního systému) je tak nedostatečným posouzením skutkového stavu při rozhodování o přiznání dávky v systému pomoci v hmotné nouzi.

Nejvyšší správní soud přezkoumal v rozsahu a v mezích kasační stížnosti napadený rozsudek a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Z předloženého správního spisu vyplynuly následující podstatné skutečnosti.

Dne 20. 11. 2009 požádala žalobkyně o doplatek na bydlení, doložila nájemní smlouvu k bytu o výměře 137 m^2, B. x, včetně dodatků ke smlouvě a evidenčního listu a vyplněný tiskopis o tomto bytě. Žalobkyně současně požádala o vyplacení této dávky zálohově a sdělila: „Jsem s dítětem v kritické finanční situaci, kdy se nám nedostává prostředků na uspokojování základních životních potřeb. Všechny podklady k vydání rozhodnutí má správní orgán k dispozici. V měsíci listopadu mám náklady na bydlení ve výši 2500 Kč (nájem a služby za listopad 2010). Do konce listopadu mám uhradit ještě nájem za prosinec (2500 Kč), na který si musím půjčit.“. Dle zjištění správních orgánů měla žalobkyně jako příjem sociální příplatek (v rozhodném období v měsíci srpnu, září a říjnu 2009 ve výši 1072 Kč měsíčně) a příspěvek na živobytí vyplacený v částce 3090 Kč. Žalobkyně žila se synem, jehož příjmem je přídavek na dítě. Správní orgán I. stupně pak den 2. 12. 2009 obdržel žádost žalobkyně, aby jí dávka doplatek na bydlení za měsíc listopad 2009 byla vyplacena v hotovosti dne 3. 12. 2009. Dne 17. 12. 2009 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí, kterým nebyl žalobkyni přiznán doplatek na bydlení, neboť neměla nárok na příspěvek na bydlení ze systému sociální podpory. K odvolání žalobkyně vydal stěžovatel napadené rozhodnutí, kde se ztotožnil se závěrem správního orgánu I. stupně, že žalobkyni nelze pro měsíc listopad 2009 přiznat doplatek na bydlení, neboť nezískala nárok na příspěvek na bydlení podle zvláštního předpisu.

Ze soudního spisu dále vyplývá, že přílohou žaloby žalobkyně je oznámení Úřadu práce v Olomouci ze dne 18. 1. 2010 o přiznání dávky státní sociální podpory příspěvek na bydlení na základě žádosti žalobkyně ze dne 4. 1. 2010 ve výši 50 Kč od 1. 1. 2010 do 30. 6. 2010.

Ve věci samé uvážil Nejvyšší správní soud následovně.

Ustanovení § 33 odst. 1 zákona č. 111/2006 Sb. upravuje podmínky nároku na doplatek na bydlení tak, že nárok na doplatek na bydlení má vlastník nebo nájemce bytu, který užívá byt, jestliže by po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení byl

a) jeho příjem (§ 9 odst. 1) zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí nižší než částka živobytí osoby (§ 24), nebo
b) příjem společně posuzovaných osob (§ 9 odst. 1) zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí nižší než částka živobytí společně posuzovaných osob (§ 24).

Podle odst. 3 věty první téhož ustanovení podmínkou nároku na doplatek na bydlení je získání nároku na příspěvek na živobytí a nárok na příspěvek na bydlení podle zvláštního právního předpisu (zákon č. 117/1995 Sb.).

Zdejší soud považuje za vhodné vzhledem k uspořádání soustavy sociální ochrany obyvatelstva úvodem předeslat, že doplatek na bydlení je poskytován ze systému pomoci v hmotné nouzi za účelem dorovnání nedostatečného příjmu na pokrytí nákladů na bydlení, přičemž je nutné zdůraznit, že má toliko podpůrnou roli k dávce státní sociální podpory – příspěvku na bydlení.

Doplatek na bydlení se poskytuje k doplnění příjmů osob v hmotné nouzi, kterým ani příspěvek na bydlení ze systému státní sociální podpory nestačí na úhradu skutečných odůvodněných nákladů na bydlení.

Jde zejména o případy, kdy skutečné náklady na bydlení budou odůvodněně vyšší než náklady, které se zohledňují pro příspěvek na bydlení (normativní náklady na bydlení) a o případy, kdy osoba nemá příjem ani na úrovni životního minima.

Pro vznik nároku na doplatek na bydlení v systému hmotné nouze (srov. § 33 odst. 1 a 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi) musejí být kumulativně splněny tyto podmínky: žadatel musí získat nárok na příspěvek na bydlení ze systému státní sociální podpory (zákon o státní sociální podpoře), nárok na příspěvek na živobytí ze systému hmotné nouze [§ 2 odst. 2 písm. a) a § 21 zákona o pomoci v hmotné nouzi] a musí být nájemcem nebo vlastníkem bytu, který užívá.

Tím, že zákon o hmotné nouzi takto vzájemně provázal podmínky pro vznik nároku na doplatek na bydlení, vyjádřil záměr přispívat ze systému pomoci v hmotné nouzi na náklady bydlení jen relativně úzce vymezené skupině osob s nízkými příjmy.

Rovněž konstrukce výpočtu výše doplatku na bydlení předpokládá předchozí získání nároku na příspěvek na bydlení. Výše doplatku na bydlení za kalendářní měsíc totiž činí rozdíl mezi částkou odůvodněných nákladů na bydlení připadajících na kalendářní měsíc, sníženou o příspěvek na bydlení náležející za předchozí kalendářní měsíc a částkou o kterou příjem osoby a společně posuzovaných osob zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí převyšuje částku živobytí společně posuzovaných osob. Vyplácí se opakovaně každý měsíc po osvědčení nároku na dávku.

Již v důvodové zprávě k zákonu č. 111/2006 Sb. se uvádí, že pro uplatnění nároku na dávky pomoci v hmotné nouzi je tak nejprve třeba, aby byl uplatněn nárok na dávky státní sociální podpory, např. na přídavek na děti a sociální příplatek a vždy nárok na příspěvek na bydlení.

V projednávané věci je tak podstatné, že podmínkou nároku na doplatek na bydlení je získání nároku na příspěvek na živobytí a nároku na příspěvek na bydlení ze systému státní sociální podpory. Dávka státní sociální podpory – příspěvek na bydlení – je tak dávkou prioritní, o níž je třeba žádat nejdříve, jelikož se jedná o dávku, jež má při úhradě nákladů na bydlení přednost před doplatkem na bydlení. Její přiznání je jednou z podmínek pro přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi – doplatku na bydlení.

Uvedená podmínka však v projednávané věci splněna nebyla, o čemž nevyvstaly pochyby, na tuto okolnost stěžovatel dostatečně spolehlivě usuzoval z informačního systému pomoci v hmotné nouzi, pomocí sdělení úřadu práce, kdy zjistil, že žalobkyně nezískala v rozhodné době nárok na příspěvek na bydlení.

Lze podotknout, že žalobkyně v žádné fázi správního či žalobního řízení získání nároku na příspěvek na bydlení netvrdila, ostatně až k žalobě přiložené oznámení o přiznání příspěvku na bydlení na základě žádosti žalobkyně ze dne 4. 1. 2010 ve výši 50 Kč

od 1. 1. 2010 do 30. 6. 2010 tento závěr jenom potvrzuje, přičemž je třeba připomenout, že napadeným rozhodnutím stěžovatele bylo rozhodnuto o dávce doplatek na bydlení za měsíc listopad 2009.

Skutečnost, že žalobkyně nezískala nárok na příspěvek na bydlení tak stěžovatel oprávněně považoval za prokázanou, skutkový stav zjistil řádně a úplně, dostatečně se s ním vypořádal a vycházel z něj v napadeném rozhodnutí. Při jeho hodnocení dospěl k pro žalobkyni nepříznivým závěrům, o tyto se v rozhodnutí byť stručným způsobem - podělil. Ostatně nebylo na stěžovateli, aby podrobněji zdůvodňoval, že žalobkyně nárok na dávku příspěvek na bydlení nezískala, natož aby o této skutečnosti sám rozhodoval či si o ní činil úsudek, jak bude dále vyloženo. Byly-li pak závěry o nesplnění jedné z nutných podmínek pro získání nároku na posuzovanou dávku uvedeny na konci odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně po jeho rekapitulační části, nemůže mít tento nikoliv neobvyklý postup žádný vliv na přezkoumatelnost a zákonnost napadeného rozhodnutí stěžovatele.

Zdejší soud připomíná, že k získání nároku na přiznání příspěvku na bydlení bylo nutné uplatnit žádost o přiznání dávky na tiskopisu Ministerstva práce a sociálních věcí u příslušného úřadu státní sociální podpory, tzn. na úřadu práce dle místa trvalého bydliště žalobkyně, do rozhodnutí tohoto oprávněného orgánu má uplatněný nárok toliko podobu nároku tvrzeného v té chvíli ještě nejistého, neboť příslušným orgánem ještě neuznaného nároku. Jen úřad práce by byl pak povinen deklaratorním oznámením/rozhodnutím žalobkyni osvědčit nárok či jeho absenci ve vztahu k dávce příspěvku na bydlení. Nelze tak přistoupit na konstrukci krajského soudu, že v případě nepodání žádosti o příspěvek na bydlení byla povinnost posouzení tohoto možného nároku přenesena na stěžovatele v rámci rozhodování o dávce pomoci v hmotné nouzi, který navazuje na systém státní sociální podpory.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že stěžovatel postupoval správně, pokud žádost žalobkyně o doplatek na bydlení zamítl, neboť po dostatečném zjištění skutkového stavu měl postaveno na jisto, že žalobkyně nezískala nárok na příspěvek na bydlení ze systému státní sociální podpory jako nutnou podmínku pro přiznání dávky doplatku na bydlení (§ 33 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb.).

S odkazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V novém řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), a současně rozhodne o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Odměna soudem ustanovené zástupkyně žalobkyně byla určena za jeden úkon právní služby, tj. písemné podání soudu ve věci samé (vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 1. 6. 2011) podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb. (dále jen „advokátní tarif“). Za výše uvedený úkon tak náleží zástupkyni žalobkyně odměna ve výši 500 Kč podle § 7 a § 9 odst. 2 advokátního tarifu a dále režijní paušál ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Zástupkyni žalobkyně tak bude vyplacena částka ve výši 800 Kč, a to z účtu Nejvyššího správního soudu do 2 měsíců od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 3. srpna 2011

JUDr. Petr Průcha
předseda

senátu