

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **J. Č.**, zast. Mgr. Václavem Mimránkem, advokátem, se sídlem Čechyňská 23, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. 5. 2011, č. j. 16 Cad 61/2008 – 52,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. 5. 2011, č. j. 16 Cad 61/2008 – 52, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalovaný jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 28. 11. 2006, č. j. 4541/SZ/2006, č. e. 168019/2006, jímž bylo zamítnuto žalobcovo odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Most ze dne 18. 10. 2006, č. j. OSV/555/Nv/10676/06, kterým byla podle § 40a zákona č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, § 73 a § 94 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, § 8a zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu, zamítnuta žalobcova žádost o jednorázovou dávku sociální péče.

Žalobce podal proti výše uvedenému rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem, v níž namítal nezákonnost rozhodnutí žalovaného, protože odporuje čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, čl. 30 odst. 2 a čl. 32 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 9 až 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a

kulturních právech. Postup správních orgánů obou stupňů byl podle jeho názoru v hrubém rozporu s čl. 6 odst. 1 a čl. 14 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, řízení před správními orgány obou stupňů bylo zatíženo nezhojitelnými procesními vadami, které měly vliv na výsledek celého řízení a obě rozhodnutí jsou navíc nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Žalobce dále namítal, že žalovaný měl vzhledem k tomu, že ve věci rozhodovala podjatá pracovnice správního orgánu prvního stupně, rozhodnutí tohoto orgánu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Poukázal na skutečnost, že mu v červenci a srpnu 2006 byla poskytnuta jednorázová peněžní dávka sociální péče a přestože od té doby nedošlo k žádným legislativním změnám v oblasti sociálního zabezpečení ani ke změně v postavení žalobce a není tak pochyb, že žalobce měl na tuto dávku nárok i nadále, nebyla mu požadovaná dávka za měsíc září 2006 poskytnuta. Žalobce poukázal též na čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a § 1 zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu, ze kterých dovodil, že dorovnání příjmů jednotlivce do hranice životního minima je nezbytnou pomocí. Žalobce označil správní rozhodnutí obou stupňů za diskriminační a šikanozní. Není mu jasné, z jakého důvodu žalovaný tvrdí, že žalobce nesplňuje podmínky pro poskytování dávek sociální péče podle zákona o sociální potřebnosti a z jakého právního důvodu žádost žalobce posuzuje podle § 8a téhož zákona, když žalobce ji podával v rámci § 23 vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí ČR č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení. Žalobci není jasné ani to, proč nemá nárok na dávky a služby sociální péče, když od 27. 2. 2006 došlo k legislativním změnám v § 103 zákoně č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení a od této doby má žalobce, jakožto rodinný příslušník občana EU, hlášený v ČR k pobytu po dobu delší než 3 měsíce, podle zvláštního právního předpisu nárok na dávky a služby sociální péče. S ohledem na shora uvedené žalobce požádal, aby krajský soud „určil ve věci ústní jednání", rozhodnutí žalovaného zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém písemném vyjádření k žalobě navrhl zamítnutí žaloby v celém rozsahu pro nedůvodnost. Uvedl, že dávka podle § 8a zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů, je dávkou zcela mimořádnou, což vyplývá z dikce tohoto zákonného ustanovení. Dále uvedl, že manželka žalobce má trvalý pobyt na území České republiky, je tedy hlášena na území České republiky podle zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a proto se na ni nevztahuje úprava trvalého pobytu podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Žalobci nebyl udělen azyl nebo doplňková ochrana a proto, aby manželce žalobce a společným dětem mohla být poskytována dávka sociální péče, není žalobce zahrnut při rozhodování o výši dávky mezi osoby společně posuzované, třebaže dle § 4 odst. 1 zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu, ve znění pozdějších předpisů, společně posuzovanou osobou je. Nemá však nárok na poskytování dávky dle § 103 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů. V době podání žádosti nedoložil žalobce žádný doklad, který by podpořil jeho tvrzení, že je na mateřské dovolené, ani to, že jej nikdo nechce zaměstnat, dle jeho tvrzení z diskriminačních důvodů, když není ani veden v evidenci uchazečů o zaměstnání. Žalovaný dále uvedl, že v době, kdy správní orgán 1. stupně ve věci rozhodoval, postupoval v souladu se správními předpisy. Rozhodnutí správního orgánu 1. stupně i žalovaného vycházejí ze spolehlivě zjištěného stavu věci a obsahují předepsané náležitosti.

Krajský soud v Ústí nad Labem již jednou ve věci rozhodoval, přičemž usnesením ze dne 19. 2. 2007, č. j. 42 Cad 28/2007 - 13, žalobu proti rozhodnutí žalovaného odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), jako nepřípustnou ve smyslu § 68 písm. e) s. ř. s. s tím, že na předmětnou věc dopadá § 56c písm. a) zákona č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, podle kterého jsou ze soudního přezkumu vyloučena správní rozhodnutí o dávkách sociální péče.

Ke kasační stížnosti žalobce Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 18. 9. 2008, č. j. 4 Ads 106/2008 – 34, napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení se závazným právním názorem, že žalobou napadené rozhodnutí není vyloučeno ze soudního přezkumu zvláštním zákonem [kterým je zákon č. 114/1988 Sb., konkrétně pak ustanovení § 56 písm. a)], a ze soudního přezkumu není vyloučeno ani podle soudního řádu správního, když se nejedná o rozhodnutí podřaditelné pod některou z kompetenčních výluk uvedených v § 70 písm. a) až f) s. ř. s.

Krajský soud při posouzení žalobních námitek předně konstatoval, že rozhodnutí žalovaného nelze považovat za nepřezkoumatelné. Krajský soud se však neztotožnil s názorem žalovaného, že při posuzování, zda má žalobce nárok na poskytování dávek sociální péče, je třeba do okruhu oprávněných osob podle ustanovení § 5 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, tj. osob majících nárok na příspěvek na živobytí při splnění zákonných podmínek, zahrnout již pouze žalobcovu manželku a jejích 5 nezletilých dětí a nikoliv i žalobce. Konstatoval, že mezi účastníky řízení nebylo žádného sporu o tom, že rodinu žalobce tvoří sedm osob, a to žalobce, jeho manželka a jejich pět nezletilých dětí, neboť spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby. Dále nebylo žádného sporu ohledně osobních poměrů manželky žalobce, tedy že je českou státní občankou a že žalobce je státním příslušníkem Ruské federace a oba společně se svými pěti nezletilými dětmi bydlí v České republice, na adrese Z. F. 2706, M. Krajský soud uvedl, že je mu z úřední činnosti známo, že žalobce je hlášen na území České republiky k pobytu podle zvláštního právního předpisu po dobu delší než 3 měsíce, což ostatně nerozporoval ani žalovaný. Tato skutečnost byla navíc prokázána potvrzením Ministerstva vnitra České republiky ze dne 4. 8. 2006, z něhož vyplývá, že žalobce je ode dne 11. 7. 1996 hlášen k pobytu na území České republiky jako žadatel o udělení azylu. Na základě těchto skutečností, tj. že žalobce je sice občanem nečlenského státu Evropské unie, ovšem zároveň je díky uzavření sňatku s manželkou, která je občankou České republiky a tedy i občankou Evropské unie, rodinným příslušníkem občana členského státu Evropské unie, dospěl krajský soud na rozdíl od žalovaného k závěru, že žalobce měl být zahrnut do okruhu oprávněných osob ve smyslu ustanovení § 5 odst. 1 písm. e) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.

Uvedené ustanovení nelze podle krajského soudu vykládat tak, že se vztahuje jen na rodinné příslušníky osob, kteří jsou občany jiných členských států Evropské unie. Při tomto výkladu by totiž při výpočtu měsíčně se opakujících dávek sociální péče nesporně docházelo k diskriminaci českých občanů, jejichž rodinní příslušníci jsou z nečlenského státu Evropské unie, oproti rodinným příslušníkům občanů jiného členského státu Evropské unie než je Česká republika, kteří jsou také z nečlenského státu Evropské unie. Krajský soud má za to, že občané České republiky musí mít stejná práva jako občané jiných členských

států Evropské unie a stejná práva musí mít i jejich rodinní příslušníci. S rozlišováním mezi občany České republiky a ostatními občany Evropské unie nelze souhlasit i s ohledem na čl. 17 Smlouvy o založení Evropských společenství, podle něhož občané České republiky a občané ostatních členských států představují jednotnou skupinu občanů Evropské unie. Krajský soud v této souvislosti odkázal i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 4 Ads 40/2008 - 73.

K námitce žalobce, že v posuzované věci rozhodovala podjatá pracovnice správního orgánu prvního stupně a žalovaný měl z tohoto důvodu rozhodnutí tohoto orgánu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, krajský soud poukázal na § 14 odst. 1 a 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád a konstatoval, že ze správního spisu zjistil, že vedoucí odboru sociálních věcí Magistrátu města neshledala důvody pro vyloučení Z. N. (pracovnice tohoto odboru) pro podjatost (viz usnesení ze dne 5. 10. 2006, č. j. OSV/555/9567/06). Proti tomuto rozhodnutí nepodal žalobce odvolání a rozhodnutí nabylo právní moci dne 26. 10. 2006. Krajský soud se s tímto závěrem představeného Z. N. ztotožnil. Podle krajského soudu rozhodl představený této pracovnice v souladu s příslušnými ustanoveními správního řádu. Správní orgány obou stupňů proto postupovaly správně, když v následném řízení o meritu věci tuto skutečnost ve svých rozhodnutích pouze konstatovaly a opakovanou námitkou žalobce ve věci podjatosti se již ve svých rozhodnutích nezabývaly, neboť o této skutečnosti již bylo pravomocně rozhodnuto.

Krajský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou nezákonná, neboť v nich byl nesprávně zaujat názor, že žalobce neměl být zahrnut do okruhu oprávněných osob ve smyslu § 5 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. Rozhodnutí obou správních orgánů proto podle § 78 odst. 1 a 3 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Podanou kasační stížností napadl žalovaný (dále též „stěžovatel“) rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Uvedl, že tvrzení krajského soudu, že je mu z úřední činnosti známo, že žalobce je hlášen na území České republiky k pobytu podle zvláštního právního předpisu po dobu delší než 3 měsíce, je pro stěžovatele překvapivé, nepodložené a navíc nepravdivé. Stěžovatel tuto skutečnost v rozhodnutí neuvedl, ani žalobce nikdy v řízení nenamítal, že je hlášen na území České republiky způsobem výše uvedeným. V dané věci je podstatné postavení žalobce v době rozhodování správních orgánů. V této době byl dotyčný žadatelem o azyl. Sporným výkladem v obdobné věci se zabýval i Ústavní soud v usnesení ze dne 2. 5. 2007, sp. zn. I. ÚS 491/07, jímž odmítl ústavní stížnost, v níž žalobce namítal, že správní orgány vyložily příslušná ustanovení zákonů nesprávně tak, že rodinný příslušník občana členského státu Evropské unie má nárok na dávku a služby sociální péče pouze tehdy, jestliže je k přechodnému pobytu na území České republiky hlášen podle zákona č. 326/1999 Sb., čímž vyloučily z jeho působnosti ty rodinné příslušníky občanů členských států Evropské unie, kteří jsou k tomuto pobytu přihlášeni podle jiného právního předpisu. Ústavní soud konstatoval, že pokud za situace, kdy žalobce nebyl hlášen na území České republiky k pobytu podle zvláštního právního předpisu (zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR), správní orgány dospěly k závěru, že nesplňuje zákonem stanovené podmínky pro poskytnutí dávek podle § 103 zákona č. 100/1988 Sb., nelze v jejich postupu shledat zásah do jeho základních práv. Podle stěžovatele usnesení Ústavního soudu potvrdilo

správnost výkladu okruhu oprávněných osob v dříve vydaných rozhodnutích a bylo vodítkem pro rozhodnutí další. Na základě uvedeného stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalobce vyjádřil přesvědčení, že kasační stížností napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. 2. 2011, č. j. 16 Cad 33/2008 - 87, je v souladu se zákonem, mezinárodními závazky České republiky a koresponduje rovněž s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 4 Ads 40/2008 – 73. Žalobce dále uvedl, že je hlášen na území České republiky podle zvláštního právního předpisu, kterým je zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, po dobu delší než 3 měsíce (od 11. 7. 1996) a je rodinným příslušníkem občanů Evropské unie, neboť se svou manželkou byli oddáni v roce 1998, což žalobce vždy ve všech svých odvoláních a žalobách tvrdil a dokládal správním orgánům. Žalovaný o těchto skutečnostech ví ze své úřední činnosti, stejně jako správní orgán prvního stupně a krajský soud. Tvrzení, že žalobce má nárok na dávky a služby sociální péče, potažmo nárok na dávky pomoci v hmotné nouzi, protože jako žadatel o azyl je od roku 1996 hlášen na území České republiky podle zvláštního právního předpisu, vždy bylo jedním ze žalobních bodů každé žaloby podané žalobcem, popř. jeho manželkou proti nezákonnému postupu správních orgánů vůči jeho rodině. Tvrzení žalovaného o tom, že je touto skutečností překvapen a že její uvedení v rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem je nepodložené a nepravdivé, je proto zcela zavádějící. Se žalovaným souhlasil žalobce potud, že podstatným je jeho postavení v době rozhodování správních orgánů, přičemž v této souvislosti žalobce zdůraznil, že právě v době rozhodování správních orgánů byl v postavení rodinného příslušníka občanů (několika, nikoliv pouze jednoho) Evropské unie a byl hlášen k pobytu na území České republiky po dobu delší než 3 měsíce, resp. od 11. 7. 1996, a to nepřetržitě podle zvláštního právního předpisu.

Žalobce dále uvedl, že zákon výslovně stanoví, že pro cizince z nečlenského státu Evropské unie vzniká nárok na dávky a služby sociální péče, pokud je v postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie hlášen k pobytu na území České republiky po dobu 3 měsíce podle zvláštního právního předpisu, aniž by předmětný zvláštní právní předpis výslovně označil. Z toho pak podle něj vyplývá, že takovým je každý právní předpis, kterým se upravuje pobyt cizinců na území České republiky, tj. nejenom zákon o pobytu cizinců, na něhož odkazuje poznámka pod čarou, ale také jiné zákony, např. zákon o azylu. Pokud by zákonodárce měl v úmyslu z okruhu osob, které mají nárok na dávky a služby sociální péče vyčlenit osoby, na které se nevztahuje zákon o pobytu cizinců, tak by to uvedl přímo v zákoně, nikoliv v poznámce pod čarou. Poznámka pod čarou není součástí právního předpisu, jak výslovně uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99. Závěr žalovaného, že podle poznámky pod čarou musí být žalobce pro vznik nároku na dávky a služby sociální péče hlášen na území České republiky k pobytu dle zákona o pobytu cizinců, je proto podle žalobce nesprávný a zavádějící.

K usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 5. 2007, sp. zn. I. ÚS 491/07, žalobce uvedl, že tímto usnesením byla ústavní stížnost žalobce odmítnuta. Ústavní soud se tedy věcnou stránkou sporu nezabýval, a proto názory k věcné stránce sporu v předmětném usnesení vyslovené, nejsou závazné. Ústavní soud se zabýval pouze procesní otázkou přípustnosti

ústavní stížnosti, na rozdíl od Nejvyššího správního soudu, který věcnou stránku pojmu „zvláštní právní předpis“ ve vztahu k rodinným příslušníkům občanů EU a České republiky zkoumal a ve svém rozsudku ze dne 23. 7. 2008, č. j. 4 Ads 40/2008 – 73, výslovně uvedl, že rozdílné zacházení s rodinami českých občanů na území České republiky je zcela nepřípustné, neboť tím dochází k jejich diskriminaci.

Závěrem žalobce poznamenal, že mu, ani jeho rodině, nesmí jít k tíži, že Ministerstvo vnitra České republiky, od kterého právem očekává ochranu svých práv již od 11. 7. 1996, tj. již 15 let, není schopno rozhodnout o jeho žádosti o udělení azylu zákonem stanoveným způsobem. S ohledem na výše uvedené žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. 5. 2011, č. j. 16 Cad 61/2008 – 52, zamítl jako nedůvodnou.

Stěžovatel jako důvod své kasační stížnosti označil nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem, tedy důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., kdy odmítl takový výklad § 103 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb., podle něhož lze za zvláštní právní předpis upravující hlášení k pobytu na území České republiky považovat i jiný právní předpis než zákon č. 326/1999 Sb. Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel uplatnil důvod i podle písmene d), tedy nepřezkoumatelnost spočívající v jiné vadě řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Stěžovatel namítl, že tvrzení krajského soudu, že je mu z úřední činnosti známo, že žalobce je hlášen na území České republiky k pobytu podle zvláštního právního předpisu po dobu delší než 3 měsíce, je nepodložené.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hlediska uplatněných stížních bodů, jakož i ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s., a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat zjištěním, jaký dopad na zákonnost napadeného rozsudku má pochybení krajského soudu, spočívající v tom, že na daný případ nesprávně aplikoval § 5 odst. 1 písm. e) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ačkoliv rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno dne 18. 10. 2006 a rozhodnutí žalovaného dne 28. 11. 2006, přičemž zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi nabyl účinnosti až dne 1. 1. 2007 a nebyl tedy účinný v době vydání přezkoumávaných správních rozhodnutí. I podle přechodného ustanovení zákona o hmotné nouzi - § 81 odst. 1, věta druhá - platí, že při rozhodování o nároku a výši dávky sociální péče v řízení zahájeném a pravomocně neskončeném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se od podání žádosti do 31. 12. 2006 postupuje podle dosavadních předpisů, což správní orgány obou stupňů respektovaly. Správně měl tedy i krajský soud aplikovat na daný případ § 103 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení.

Při hodnocení důsledků tohoto pochybení na zákonnost napadeného rozsudku krajského soudu vycházel Nejvyšší správní soud z usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007 – 87, www.nssoud.cz, v němž byl vysloven právní názor, že soud ve správním soudnictví vždy v posuzované věci zkoumá, zda právní předpis nebo jeho ustanovení, která byla použita, na věc skutečně dopadají. Použití právního předpisu nebo jeho ustanovení, která na věc nedopadají, je důvodem zrušení

přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu (rozsudku krajského soudu), mohlo-li mít za následek nesprávné posouzení pro věc rozhodujících skutkových či právních otázek obsažených v námitkách. Soud nezruší takové rozhodnutí, u něhož je možné bez rozsáhlejšího doplnění řízení dospět k závěru, že i přes užití práva, které na věc nedopadá, by výsledek řízení při použití odpovídajícího práva byl týž.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v uvedeném usnesení dále konstatoval, že použil-li krajský soud při řešení rozhodné právní otázky nesprávný právní předpis, bude tedy nutno zásadně jeho rozhodnutí v řízení o kasační stížnosti zrušit. Výjimkou z tohoto pravidla budou situace, kdy půjde o takovou skutkovou či právní otázku, u níž bude moci kasační instance bez rozsáhlejšího doplňování řízení s jistotou usoudit, že použití nesprávného právního předpisu při jejím posouzení nemohlo mít ze žádných hledisek, která mohou být pro dotčené osoby či orgány významná, vliv na zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí, a u níž bude možno rozumně předpokládat, že ani v budoucnu samotný fakt použití nesprávného právního předpisu nebude mít pro tyto osoby resp. orgány nepříznivé právní důsledky. O takovou situaci se proto zejména nebude jednat, bude-li rozhodnou právní otázkou právní kvalifikace skutku ve správním trestání (i když např. o samotné protiprávnosti přezkoumávaného jednání sporu nebude). Nebude se o ni jednat ani tehdy, bude-li rozhodnou právní otázkou právní důvod určitého opravňujícího aktu či naopak uložení určité povinnosti, může-li mít onen právní důvod význam i v jiných řízeních o právech a povinnostech nebo v jiných právních vztazích dotčených osob či orgánů. O takovou situaci se rovněž nebude jednat tehdy, bylo-li by v řízení o kasační stížnosti neúměrně komplikované otázku možných aktuálních i budoucích dopadů aplikace nesprávného právního předpisu na dotčené osoby či orgány s dostatečnou mírou jistoty posoudit.

Nejvyšší správní soud má za to, že v posuzované věci se jedná o případ, kdy použití nesprávného právního předpisu při jejím posouzení krajským soudem nemohlo samo o sobě mít vliv na zákonnost přezkoumávaného rozsudku krajského soudu, neboť znění ustanovení § 5 odst. 1 písm. e) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi (*Na příspěvek na živobytí a na doplatek na bydlení má nárok při splnění tímto zákonem stanovených podmínek rodinný příslušník občana členského státu Evropské unie, pokud je hlášen na území České republiky k pobytu podle zvláštního právního předpisu po dobu delší než 3 měsíce, nevyplývá-li mu nárok na sociální výhody z přímo použitelného předpisu Evropských společenství*) a § 103 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb. o sociálním zabezpečení (*Na dávky a služby nemají nárok občané, kteří nemají trvalý pobyt na území České republiky. Občané členského státu Evropské unie a jejich rodinní příslušníci mají nárok na dávky a služby, pokud jsou hlášeni na území České republiky k pobytu podle zvláštního právního předpisu po dobu delší než 3 měsíce, nevyplývá-li jim nárok na sociální výhody z přímo použitelného předpisu Evropských společenství. Na dávky poskytované podle zákona o sociální potřebnosti mají nárok také osoby požívající podle zvláštního právního předpisu doplňkové ochrany na území České republiky.)* jsou prakticky totožná a ve vztahu k posuzované otázce (posouzení nároku rodinného příslušníka občanky České republiky – žalobce - na měsíčně se opakující dávku sociální péče) se uvedená ustanovení právních předpisů od sebe neliší. Nejde ani o případ, kdy by rozhodnou právní otázkou byla právní kvalifikace skutku ve správním trestání, či jiná z výše uvedených výjimek. Uvedené pochybení Krajského soudu v Ústí nad Labem proto nepředstavuje samo o sobě důvod, pro který by Nejvyšší správní soud musel přezkoumávaný rozsudek tohoto soudu zrušit.

Po vyřešení této otázky přikročil Nejvyšší správní soud k posouzení důvodnosti kasačních námitek.

Podle § 103 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb. na dávky nemají nárok občané, kteří nemají trvalý pobyt na území České republiky. Občané členského státu Evropské unie a jejich rodinní příslušníci (v poznámce pod čarou č. 72 se odkazuje na § 15a zákona č. 326/1999 Sb.) mají nárok na dávky, pokud jsou hlášeni na území České republiky k pobytu podle zvláštního právního předpisu (v poznámce pod čarou č. 71 se odkazuje na zákon č. 326/1999 Sb.) po dobu delší než 3 měsíce, nevyplývá-li jim nárok na sociální výhody z přímo použitelného předpisu Evropských společenství.

Jak již uvedl krajský soud, uvedené ustanovení je třeba vykládat tak, že za rodinné příslušníky občanů členského státu Evropské unie se považují i rodinní příslušníci státních občanů České republiky. Žalovaný toto v podané kasační stížnosti nezpochybnil, uvedený závěr potvrzuje i § 15a zákona č. 326/1999 Sb. zmíněný v poznámce pod čarou k § 103 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb., podle něhož se ustanovení zákona č. 326/1999 Sb. týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie vztahují i na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana České republiky. Nejvyšší správní soud pro úplnost odkazuje i na své závěry obsažené v rozsudku ze dne 23. 7. 2008, č. j. 4 Ads 40/2008 - 73, publ. pod č. 1708/2008 Sb. NSS.

Co se týče druhé podmínky pro nárok žalobce (žadatele o azyl) na dávky sociální péče, tedy jeho hlášení k pobytu na území České republiky podle zvláštního právního předpisu po dobu delší než 3 měsíce, bylo v projednávané věci zásadní otázkou, zda tímto zvláštním právním předpisem může být jedině zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, uvedený v poznámce pod čarou (č. 71), nebo o jiný právní předpis.

Krajský soud pouze konstatoval, že je mu z úřední činnosti známo, že žalobce je hlášen na území České republiky k pobytu podle zvláštního právního předpisu po dobu delší než 3 měsíce, a dále že tuto skutečnost nerozporoval ani žalovaný, přičemž v tomto směru poukázal na obsah potvrzení Ministerstva vnitra ČR ze dne 4. 8. 2006, podle něhož je žalobce od 11. 7. 1996 hlášen k pobytu na území České republiky jako žadatel o udělení azylu. Splněním zákonem stanovené podmínky se již dále nezabýval. Z uvedeného je možné dovodit, že krajský soud považoval podmínku hlášeného pobytu za splněnou na základě toho, že žalobce byl žadatelem o azyl, tedy že byl hlášen k pobytu podle zákona č. 325/1999 Sb. Nejvyšší správní soud zde poznamenává, že pokud soud hodlá zahrnout do svého rozhodnutí skutečnosti, které jsou mu známé z jeho úřední činnosti, musí uvést, ze které jeho konkrétní činnosti či postupu jsou mu prezentované skutečnosti známé a jak se o nich dozvěděl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, č. j. 1 As 100/2009 - 129, publ. pod č. 2038/2010 Sb. NSS). Samotné žalobcem předložené potvrzení nevypovídá nic bližšího o právním charakteru žalobcem hlášeného pobytu, jde fakticky jen o potvrzení o délce tohoto pobytu, ostatně je tak i nadepsáno.

Nejvyšší správní soud při posouzení výše nadnesené otázky předně uvádí, že podle ustálené judikatury poznámka pod čarou uvedená v zákoně slouží jako interpretační

pomůcka, není právně závazná, součástí právního předpisu by byla pouze v případě, že by to bylo výslovně vyjádřeno, jako je tomu např. v případě příloh zákonů (viz Filip, J. Poznámky pod čarou jako problém legislativy a judikatury. Právní zpravodaj - Časopis pro právo a podnikání, říjen 1999, s. 7 – 8, nález Ústavního soudu ČR ze dne 30. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98, č. 173/1999 Sb. ÚS, dále obdobně např. nálezy ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99, č. 14/2000 Sb. ÚS, a ze dne 22. 10. 1996, sp. zn. III. ÚS 277/96, č. 109/1996 Sb. ÚS).

Nejvyšší správní soud má dále za to, že smyslem § 103 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb. je vyloučit nárok na dávky u těch osob, které jsou oprávněny k pobytu na území České republiky pouze krátkodobě, tj. po dobu nepřesahující 3 měsíce. Ke splnění podmínky pro nárok na dávku je tedy nezbytný právní titul k pobytu na území České republiky po dobu delší než 3 měsíce, založený zvláštním právním předpisem. Tím je ve většině případů právě zákon č. 326/199 Sb. Nelze však vyloučit, že takovýto právní titul může být založen i jiným právním předpisem, např. zákonem č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, jehož aplikace se žalobce dovolával, neboť jak vyplývá z předloženého potvrzení, je hlášen k pobytu v České republice jako uchazeč o azyl.

Jestliže stěžovatel opíral svoji argumentaci o usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 5. 2007, sp. zn. I. ÚS 491/07, jímž byla odmítnuta ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněná podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., je nutno konstatovat, že podle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou pro všechny orgány i osoby závazná pouze vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu, tedy meritorní rozhodnutí, nikoli usnesení Ústavního soudu o odmítnutí ústavní stížnosti. Nejvyšší správní soud navíc podotýká, že pokud Ústavní soud neshledal zásah do základních práv žalobce v případě, kdy správní orgány za zvláštní právní předpis uvedený v poznámce pod čarou č. 71 považovaly pouze zákon č. 326/1999 Sb., tím spíše nelze porušení základních práv shledat v případě širšího výkladu § 103 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb., který umožňuje pobyt na území České republiky i na základě jiného zákona.

Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval tím, zda zákon č. 325/1999 Sb., skutečně právní titul k pobytu žadatele o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky v požadované délce konstituuje.

Podle § 72 odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., ve znění účinném ke dni rozhodnutí správního orgánu, žadateli o udělení mezinárodní ochrany udělí policie vízum za účelem řízení o udělení mezinárodní ochrany. Podle odstavce 2 tohoto ustanovení vízum podle odstavce 1 opravňuje cizince k pobytu až na dobu 90 dnů, pokud tento zákon nestanoví jinak; dobu pobytu policie na žádost cizince prodlouží až o 90 dnů. Žádost o prodloužení doby pobytu je cizinec povinen podat v době platnosti tohoto víza. Platnost víza za účelem řízení o udělení mezinárodní ochrany zaniká nabytím právní moci rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany. Podle § 2 odst. 4 zákona č. 325/1999 Sb., ve znění účinném ke dni rozhodnutí správního orgánu, se žadatelem o udělení mezinárodní ochrany pro účely tohoto zákona rozumí cizinec, který požádal Českou republiku o mezinárodní ochranu, nebo cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany v jiném členském státě Evropské unie, je-li Česká republika příslušná k jejímu posuzování. Postavení žadatele má cizinec po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany a po dobu soudního řízení o žalobě proti

rozhodnutí ministerstva podle zvláštního právního předpisu, má-li tato žaloba odkladný účinek.

Vízum za účelem řízení o udělení mezinárodní ochrany upravené v § 72 zákona č. 325/1999 Sb. bylo obdobou ke krátkodobému vízu k pobytu do 90 dnů upravenému v § 26 až § 29 zákona č. 326/1999 Sb., ve znění účinném do 31. 10. 2011. Nejvyšší správní soud poznamenává, že zákon č. 325/1999 Sb. ve znění po novele provedené zákonem č. 427/2010 Sb., účinné od 1. 1. 2011, neobsahuje vízum za účelem řízení o udělení mezinárodní ochrany ani vstupní vízum. Jak uvádí důvodová zpráva k zákonu č. 427/2010 Sb. (bod 57), postupy a podmínky udělování krátkodobých víz jsou upraveny nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009, ze dne 13. července 2009, o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex). Toto nařízení taxativně stanoví typy krátkodobých víz, přičemž nezná vstupní vízum ani vízum za účelem řízení o udělení mezinárodní ochrany jakožto samostatné typy krátkodobého víza. Neupravuje ani co do obsahu či účelu obdobné typy víza, které je možné vydat na území členských států či pro účely podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Novelou zákona č. 325/1999 Sb. byl proto z celého textu zákona institut víza za účelem řízení o udělení mezinárodní ochrany (a vstupního víza) odstraněn. Oprávnění k pobytu na území podle nyní účinné právní úpravy vyplývá již ze samotného řízení o udělení mezinárodní ochrany, vízum se nevydává.

Ustanovení § 78b zákona č. 325/1999 Sb. v rámci řízení o udělení mezinárodní ochrany dále upravuje vízum k pobytu nad 90 dní za účelem strpění pobytu na území. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení se vízum za účelem strpění pobytu udělí na žádost cizinci, který předloží doklad o podání kasační stížnosti proti rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany. Vízum za účelem strpění pobytu nelze udělit, pokud cizinec podává opakovaně kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, ačkoliv již o kasační stížnosti proti tomuto rozhodnutí bylo pravomocně rozhodnuto, nebo pokud cizinec na území pobývá na základě povolení k pobytu podle zvláštního právního předpisu. Podle odstavce 2 je časová platnost víza za účelem strpění pobytu stanovena na dobu nezbytně nutnou, nejdéle však na dobu 1 roku. Na žádost cizince, není-li řízení o kasační stížnosti ukončeno, může být doba platnosti víza za účelem strpění pobytu prodloužena, a to i opakovaně.

Z citovaných ustanovení zákona č. 325/1999 Sb. vyplývá, že pokud měl být právní titul žalobce k pobytu na území České republiky odpovídající § 103 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb. založen zákonem č. 325/1999 Sb., muselo se v době rozhodování správních orgánů jednat o vízum udělené podle § 78b, neboť pouze v tomto případě byla splněna podmínka hlášení k pobytu v délce nad 3 měsíce.

Pouhá skutečnost, že žalobce byl žadatelem o azyl, resp. o udělení mezinárodní ochrany, a měl zde v souvislosti s tím povolen pobyt, tudíž nepostačuje k závěru o tom, že splňoval podmínku podle § 103 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb. Teprve na základě zjištění, na základě jakého konkrétního právního titulu (víza uděleného podle zákona č. 325/1999 Sb.) žalobce na území České republiky pobýval, by bylo možné posoudit, zda splňoval podmínku spočívající v hlášení k pobytu na území České republiky po dobu delší než 3 měsíce. Účastníci řízení přitom pouze shodně uvádí, že žalobce byl v době rozhodování žalovaného žadatelem o azyl. Ze soudního spisu ani ze správních spisů sp. zn.

OSV/555/8134/06, a sp. zn. 3097/SZ/2006, však nevyplývá, jaké vízum mu bylo v době rozhodování správních orgánů uděleno, není zde založena ani jeho žádost o azyl, rozhodnutí ministerstva vnitra či správních soudů v této věci. Jak již bylo uvedeno výše, krajský soud žádnou konkrétní skutečnost týkající se právního charakteru pobytu žalobce na území České republiky neuvedl.

Ani potvrzení Ministerstva vnitra ČR ze dne 4. 8. 2006, podle něhož je žalobce od 11. 7. 1996 hlášen k pobytu na území České republiky jako žadatel o udělení azylu, předložené žalobcem v jiné jeho věci, jehož existence je Nejvyššímu správnímu soudu známa z úřední činnosti (viz rozsudek ve věci sp. zn. 4 Ads 122/2011, v níž Nejvyšší správní soud přezkoumával na základě kasační stížnosti stejného stěžovatele jako v právě posuzované věci rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 5. 2011, č. j. 16 Cad 62/2008 – 59) samo o sobě rovněž nevypovídá nic bližšího o právním charakteru žalobcem hlášeného pobytu, jde fakticky jen o potvrzení o délce tohoto pobytu, ostatně je tak i nadepsáno.

Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že krajský soud nezjistil náležitě skutkový stav věci nezbytný pro posouzení nároku žalobce na dávky sociální péče podle zákona č. 100/1988 Sb. a tedy pro posouzení zákonnosti rozhodnutí žalovaného. Na tomto závěru nemohou nic změnit ani skutečnosti uváděné žalobcem ve vyjádření ke kasační stížnosti, týkající se délky a způsobu jeho pobytu na území České republiky, neboť tyto skutečnosti žalobce v žalobě nezmínil, nedokládá je ani obsah spisu, takže skutečností zůstává, že krajský soud v tomto směru nezjistil řádně skutkový stav věci. Jde o vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. S ohledem na to, že Nejvyšší správní soud zjistil naplnění důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zrušil dle § 110 odst. 1 s. ř. s. kasační stížností napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem a věc vrátil tomuto soudu v tomto rozsahu k dalšímu řízení.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Na krajském soudu tak bude, aby zjistil, na základě jakého konkrétního právního titulu žalobce na území České republiky pobýval, a teprve poté bude moci posoudit, zda žalobce splňoval podmínku spočívající v hlášení k pobytu na území České republiky po dobu delší než 3 měsíce. V novém rozhodnutí pak Městský soud v Praze podle § 110 odst. 2 věty první s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti.

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

V Brně dne 11. listopadu 2011

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu