

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobkyně: **J. M.**, zast. JUDr. Patrikem Girglem, advokátem, se sídlem Dědická 14, Vyškov, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 10. 2010, č. j. 57 A 33/2010 - 32,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Ustanovenému zástupci žalobkyně JUDr. Patriku Girglovi **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v částce 1920 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Městský úřad Vyškov rozhodnutím ze dne 11. 2. 2010, č. j. 4414/2010/VYS, podle § 81 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 111/2006 Sb.“) žalobkyni s účinností od 1. 1. 2007 odejmul dávku sociální péče poskytovanou podle § 4 zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 482/1991 Sb.“). Současně podle § 21 a násl. a podle § 81 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb. žalobkyni nepřiznal příspěvek na živobytí.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 4. 2010, sp. zn. S-JMK 36308/2010/OSV-Br, č. j. JMK 36308/2010, podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítl odvolání žalobkyně a uvedené prvoinstanční rozhodnutí potvrdil.

V odůvodnění rozhodnutí o odvolání žalovaný uvedl, že žalobkyně podle § 4 zákona č. 482/1991 Sb. pobírala ode dne 1. 1. 2005 dávku sociální péče. Po účinnosti zákona č. 111/2006 Sb. byl podle jeho § 81 odst. 3 příslušný orgán pomoci v hmotné nouzi povinen posoudit nárok na příspěvek na živobytí a jeho výši nejpozději do 30. 4. 2007, přičemž nárok na výplatu dávky sociální péče po tuto dobu nezanikl, pokud trvaly podmínky stanovené podle právních předpisů účinných ke dni 31. 12. 2006. Pokud se však zjistilo, že příspěvek na živobytí nenáležel, dávka sociální péče se odejmula ode dne následujícího po období, za které již byla vyplacena.

Dále žalovaný uvedl, že žalobkyně požádala o příspěvek na živobytí na předepsaném tiskopise dne 22. 1. 2007. V žádosti uvedla, že je rozvedená a pečuje o dvě nezaopatřené dcery, které s ní jako jediné osoby v době podání žádosti užívaly byt. Ve stejný den podal bývalý manžel žalobkyně I. M. jako nájemce bytu žádost o doplatek na bydlení, v níž jako společně posuzované osoby uvedl žalobkyni a její dcery, protože všichni byli v době podání žádosti v předmětném bytě hlášeni k trvalému pobytu a všichni jej užívali. I když tedy žalobkyně v žádosti o příspěvek na živobytí svého bývalého manžela neuvedla mezi společně posuzované osoby, které užívají byt, byl I. M. do tohoto okruhu zařazen.

Proto žalobkyně podle žalovaného požádala o vyloučení bývalého manžela z okruhu společně posuzovaných osob. Ve stanovené lhůtě však žádným jiným způsobem než svým prohlášením nedoložila, že s I. M. ke dni nároku na dávku byt společně neužívali. Navíc bývalý manžel žalobkyně byl nájemcem bytu a spolu s ním v něm byla žalobkyně hlášena k trvalému pobytu. Kromě toho žalobkyně uvedla, že je I. M. s ohledem na její zdravotní stav nápomocný při zajištění chodu domácnosti a péči o dcery. K žádosti o příspěvek na živobytí dále předložila rozhodnutí soudu o zrušení vyživovací povinnosti I. M. ke zletilé dceři K., ve kterém se uvádí, že se bývalý manžel žalobkyně vyjádřil k zdravotnímu stavu žalobkyně i k nárokům, které mu vznikají v souvislosti s její dopravou do zdravotnických zařízení, placením léků a zajištěním chodu domácnosti, včetně domu. Konečně v průběhu správního řízení I. M. uvedl, že všechny výlohy spojené s bydlením žalobkyně plně hradí ve vlastní režii.

Dále žalovaný v odůvodnění rozhodnutí o odvolání v reakci na závěry obsažené v předchozích soudních rozhodnutích uvedl, že pro účely rozhodování o dávkách pomoci v hmotné nouzi je oproti minulé právní úpravě irelevantní zkoumání existence společné domácnosti ve smyslu § 115 občanského zákoníku. Podle § 4 odst. 1 písm. c) zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 110/2006 Sb.“) se totiž společně posuzují rodiče a zletilé děti, kteří společně užívají byt a nejsou společně posuzovány s jinými osobami podle písmena b) nebo d) téhož ustanovení. Žadatel, který chce podle § 8 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb. určitou osobu vyloučit z okruhu společně posuzovaných osob, musí přitom prokázat, že společně s ní neužívá byt ani se nepodílí na úhradě nákladů společných potřeb. Tuto skutečnost lze prokázat kupříkladu dokladem o užívání jiného bytu dotyčnou osobou. V době podání

žádosti o příspěvek na živobytí však žalobkyně bydlela v rodinném domku 4+1 s příslušenstvím, ve kterém se nacházely kuchyně, obývají pokoj, ložnice, pracovna a otevřené podkroví. Toto podkroví využíval bývalý manžel žalobkyně jako kancelář, která mu sloužila k zajišťování služebních záležitostí souvisejících s výkonem jeho povolání. I kdyby tedy I. M. užíval jen pracovnu a společné prostory, tak tyto byly nedílnou součástí bytu, který nebyl rozdělený na samostatné bytové jednotky ani z něj nebyl vyčleněn nebytový prostor. Také případné osvobození pracovny od nájmu nemohlo mít žádný vliv na posouzení věci, neboť I. M. podle svého tvrzení hradil veškeré náklady spojené s bydlením v předmětném bytě ve vlastní režii.

Žalovaný tedy v rozhodnutí o odvolání uzavřel, že při rozhodování o žádosti žalobkyně o příspěvek na živobytí byl I. M. zařazen do okruhu společně posuzovaných osob a jeho příjmy byly zahrnuty do příjmů všech těchto osob. Jelikož příjem žalobkyně a příjem společně posuzovaných osob po odečtení přiměřených nákladů na bydlení nebyl ke dni 1. 1. 2007 nižší než částka živobytí, nemohla být žalobkyně považována za osobu v hmotné nouzi, v důsledku čehož nebyla splněna základní zákonná podmínka pro nárok na příspěvek na živobytí. Dávka sociální péče byla žalobkyni naposledy přiznána a vyplacena za prosinec 2006. Proto byla žalobkyni podle již zmíněných ustanovení § 21 a násl. a § 81 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb. odejmuta dávka sociální péče ode dne 1. 1. 2007 a zároveň jí nebyl přiznán příspěvek na živobytí.

Žalovaný v odůvodnění rozhodnutí o odvolání též zmínil, že řízení o žádosti žalobkyně o přiznání příspěvku na živobytí bylo přerušeno do pravomocného rozhodnutí o trvání nároku na opakující se dávku sociální péče k datu 31. 12. 2006, jelikož nemohou probíhat dvě řízení týkající se téže otázky. Tato překážka odpadla rozhodnutím žalovaného ze dne 16. 12. 2009, č. j. JMK 160560/2009, které nabylo právní moci dne 21. 12. 2009.

V žalobě proti tomuto rozhodnutí o odvolání žalobkyně mimo jiné namítla, že žalovaný vycházel z nesprávného hodnocení důkazů, vědomě vydal nezákonné rozhodnutí, ve správním řízení činil nekonečné průtahy a obstrukce a nerespektoval soudní rozhodnutí. Konkrétně se žalovaný neřídil právním názorem vysloveným v rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. 57 Cad 41/2008, podle něhož v době podání žádosti o dávku sociální péče žalobkyně nevedla se svým bývalým manželem společnou domácnost a ani nikdy do současné doby (27. 6. 2007) k jejímu obnovení nedošlo.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 14. 10. 2010, č. j. 57 A 33/2010 - 32, rozhodnutí žalovaného a jemu předcházející rozhodnutí orgánu pomoci v hmotné nouzi pro vady řízení zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

V odůvodnění tohoto rozsudku soud uvedl, že v řízení o opakované dávce sociální péče upravené ode dne 1. 6. 2006 nebylo doposud pravomocně rozhodnuto, neboť rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 26. 7. 2010, č. j. 57 A 11/2010 - 37, který nabyl právní moci dne 9. 8. 2010, bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného o odvolání ze dne 16. 12. 2009, č. j. JMK 160560/2009. Řízení o úpravě opakující se dávky sociální péče se tak ke dni 9. 8. 2010 nacházelo ve stádiu odvolacího řízení a na daný případ se vztahovalo přechodné

ustanovení § 81 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., v důsledku čehož nebylo najisto postaveno, zda nárok na tuto dávku ode dne 1. 6. 2006 trvá či nikoli. Ke dni 9. 8. 2010 proto vedle sebe probíhalo řízení o žádosti o příspěvek na živobytí ze dne 22. 1. 2007 a řízení o úpravě opakující se dávky sociální péče ode dne 1. 6. 2006. Jinými slovy ke dni podání žádosti o příspěvek na živobytí nebylo zcela jednoznačně prokázáno, zda nárok na dávku sociální péče ke dni účinnosti zákona č. 111/2006 Sb. trval či nikoli. Tato otázka je přitom podstatná, neboť nárok na výplatu dávky sociální péče po dobu do 30. 4. 2007 nezaniká, pokud trvají podmínky stanovené podle právních předpisů účinných ke dni 31. 12. 2006. Vzhledem k těmto skutečnostem tedy žalovaný v dané věci podle soudu nepostupoval k datu vydání žalobou napadeného rozhodnutí v souladu se zákonem, takže jeho rozhodnutí o odvolání ze dne 9. 4. 2010 bylo zatíženo vadou řízení. Z tohoto důvodu byla rozhodnutí o odvolání i prvoinstanční rozhodnutí podle § 78 odst. 1 a 3 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) zrušena. Soud přitom zavázal orgán pomoci v hmotné nouzi, aby řízení o žádosti o přiznání příspěvku na živobytí ze dne 22. 1. 2007 opětovně přerušil do doby, než bude pravomocně rozhodnuto o trvání nároku na opakující se dávku sociální péče k datu 31. 12. 2006.

Dále soud uvedl, že v dalším řízení se mají správní orgány řídit právním názorem vysloveným v rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 6. 2007, sp. zn. 41 Cad 249/2006, a v dalších rozhodnutích téhož soudu, podle něhož žalobkyně v době podání žádosti o dávku sociální péče nevedla společnou domácnost se svým bývalým manželem a ani nikdy jejich společná domácnost nebyla obnovena. V této souvislosti soud poukázal na rozporná tvrzení žalovaného. Ten totiž na jedné straně v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí uvedl, že žalobkyně ve stanovené lhůtě žádným jiným způsobem než prohlášením nedoložila, že se svým bývalým manželem ke dni nároku na dávku společně neužívali byt, na němž byli oba hlášeni k trvalému pobytu a jehož byl I. M. nájemcem, v důsledku čehož nebyla splněna podmínka pro vyloučení bývalého manžela z okruhu společně posuzovaných osob. Na straně druhé pak v kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 7. 2010, sp. zn. 57 A 11/2010, žalovaný uvedl, že žalobkyně a její bývalý manžel nebyli považováni za společně posuzované osoby, neboť nevedli společnou domácnost. Nebyl-li tedy podle soudu I. M. v okruhu společně posuzovaných osob pro nárok žalobkyně na uvedenou dávku, nemohl správní orgán zohlednit jím hrazené náklady na bydlení.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v zákonem stanovené lhůtě kasační stížnost z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, který je uveden v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že dne 9. 8. 2010 bylo skutečně soudním rozsudkem pravomocně zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 16. 12. 2009, č. j. JMK 160560/2009, které bylo vydáno v řízení o dávkách sociální péče za období od 1. 6. 2006 do 31. 12. 2006. Nicméně krajský soud měl podle § 75 odst. 1 s. ř. s. respektovat skutkový a právní stav, který tu byl v době rozhodování správních orgánů. V dané věci přitom bylo vydáno prvoinstanční rozhodnutí dne 11. 2. 2010 a rozhodnutí o odvolání dne 9. 4. 2010. Z toho je patrné, že v době rozhodování obou správních orgánů o žádosti o příspěvek na živobytí ze dne 22. 1. 2007 zde již existovalo pravomocné rozhodnutí vydané ve věci

dávky sociální péče za období od 1. 6. 2006 do 31. 12. 2006, a proto neprobíhala dvě správní řízení, jak se nesprávně uvádí v napadeném rozsudku. Pro přerušení řízení o žádosti ze dne 22. 1. 2007 tak neexistoval žádný zákonný důvod a podmínky pro aplikaci § 81 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb. byly ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí splněny. Pozdější zrušení rozhodnutí ze dne 16. 12. 2009, č. j. JMK 160560/2009 učiněné v rámci soudního přezkumu přitom nebylo možné předvídat.

Dále stěžovatel namítl, že v napadeném rozsudku uvedený rozpor mezi jeho tvrzeními je jen domnělý. Citace z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí se totiž týká příspěvku na živobytí, který se řídí odlišnou právní úpravou, než dávky sociální péče za období od 1. 6. 2006 do 31. 12. 2006, k němuž se vztahuje citace kasační stížnosti směřující proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 7. 2010, sp. zn. 57 A 11/2010. Krajský soud v daném případě vůbec nerozlišil stanovení okruhu společně posuzovaných osob podle § 4 odst. 1 písm. c) zákona č. 110/2006 Sb. a stanovení okruhu společně posuzovaných osob podle zákona č. 482/1991 Sb. a zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 463/1991 Sb."). Podle předchozí právní úpravy totiž byla podmínkou společného posuzování osob skutečnost, že osoby společně hospodařily ve smyslu § 115 občanského zákoníku, tedy že spolu trvale žily a společně uhrazovaly náklady na své potřeby. Podle současné právní úpravy se společně posuzují především osoby, mezi nimiž existuje vyživovací povinnost a které společně užívají byt. Prioritní zkoumání společné domácnosti podle § 115 občanského zákoníku je tak pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi irelevantní. V dané věci přitom žalobkyně ve stanovené lhůtě ničím nedoložila, že s I. M. ke dni nároku na dávku společně neužívali byt, kde byli oba hlášeni k trvalému pobytu a jehož byl bývalý manžel žalobkyně nájemcem. V dané věci nebyly splněny podmínky pro vyloučení I. M. z okruhu společně posuzovaných osob, takže napadeným rozsudkem zmíněný rozpor mezi jeho tvrzeními nenastal.

S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 10. 2010, č. j. 57 A 33/2010 - 32, zrušil.

Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že ponechává na rozhodnutí soudu, jaký právní stav existoval v době řízení o odnětí opakované dávky sociální péče. Má totiž za to, že kasační stížnost byla podána účelově ve snaze řízení co nejdéle protáhnout. Ve vztahu k otázce zkoumání společné domácnosti učinila veškerá možná opatření, aby její bývalý manžel nebyl prvoinstančním orgánem posuzován jako společný uživatel bytu. Upozornila na právní názor uvedený v rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 6. 2007, sp. zn. 41 Cad 249/2006, a předložila čestná prohlášení svoje i I. M. o tom, že spolu neužívají byt. Jeho výlučným uživatelem je ona sama a její bývalý manžel byt navštěvuje kvůli péči o slepou a invalidní osobu a kvůli jejich dcerám. Nutnost vést v domě příležitostně kancelář byla vynucena okolnostmi, které byly založeny na dobré vůli pečovatele I. M. Pokud by tuto péči neměla, byla by v přímém ohrožení života. Prokázání užívání jiného bytu I. M. nebylo v jejích silách, neboť ten tuto skutečnost odmítl doložit kvůli protizákonnému postupu úřednic prvoinstančního orgánu. Opakovně prohlašuje, že s bývalým manželem společnou domácnost nevedla a společně byt neužívali.

Krajský soud tedy rozhodl nezaujatě, věcně správně, citlivě a v souladu s dobrými mravy. Proto žalobkyně navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

Stěžovatel k tomuto vyjádření žalobkyně zaslal repliku, v níž zopakoval skutečnosti uvedené v kasační stížnosti a dodal, že ta nebyla podána účelově a je výrazem jeho nesouhlasu s rozhodnutím krajského soudu. V době podání žádosti o příspěvek na živobytí žalobkyně bydlela v rodinném domku 4+1 s příslušenstvím, ve kterém se nacházely kuchyně, obývací pokoj, ložnice, pracovna a otevřené podkroví. Toto podkroví využíval bývalý manžel žalobkyně jako kancelář, která mu sloužila k zajišťování služebních záležitostí souvisejících s výkonem jeho povolání. Tuto skutečnost I. M. několikrát potvrdil a je patrná i z vyjádření žalobkyně. I kdyby I. M. užíval jen pracovnu a společné prostory, tak tyto byly nedílnou součástí bytu, který nebyl rozdělený na samostatné bytové jednotky. Lze mít proto za prokázané, že žalobkyně a její bývalý manžel společně užívali byt. Společné užívání bytu přitom není totéž co vedení společné domácnosti. Podle § 685 občanského zákoníku vzniká nájem bytu nájemní smlouvou, kterou pronajímatel přenechává nájemci za nájemné byt do užívání. V dané věci uzavřel pronajímatel Lesy České republiky, s. p., s nájemcem I. M. nájemní smlouvu na dobu neurčitou na užívání celé nemovitosti. Bývalý manžel žalobkyně tak byl uživatelem bytu, který spolu s ním užívala i žalobkyně, takže I. M. nemohl být podle platné právní úpravy pro účely přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi vyloučen z okruhu společně posuzovaných osob.

Na tuto repliku následně reagovala žalobkyně, která v dalším podání uvedla stejné skutečnosti jako ve vyjádření ke kasační stížnosti. Dále požádala o individuální posouzení právní otázky společného užívání bytu. Je totiž invalidní osobou nacházející se ve velmi vážném zdravotním stavu. Stupeň její soběstačnosti byl lékařskou posudkovou komisí posouzen jako těžká závislost. Jako osoba poskytující jí péči je veden mimo dceru K. také její bývalý manžel, který si za tímto účelem s ohledem na nutnost plnění pracovních povinností zařídil v podkroví domu kancelář, což mu umožnilo mít závislou osobu v době akutních stavů pod nezbytným dohledem i v pracovní době. Jednalo se však o stav vynucený individuálními okolnostmi. Je přitom s podivem, že vážnost situace citlivě posoudili její blízcí i zaměstnavatel I. M. a svým přístupem umožnili realizaci tohoto závěru. Správní orgán však takto nepostupoval, ačkoliv mu byly podány pravdivé informace o důvodech, které vedou I. M. v kanceláři pobývat a někdy i přespávat. Ten tak činí nikoliv z důvodu společného užívání bytu, nýbrž z důvodu zajištění nezbytného plnění řádné péče, na kterou je poskytován příspěvek na péči. Závěr žalovaného o společném užívání bytu je tak necitlivý, odporuje logice správního uvážení a je vedený snahou po odplatě za neúspěch v předchozích soudních řízeních.

Také k tomuto podání žalobkyně učinil stěžovatel repliku, v níž zopakoval své předešlé argumenty a zdůraznil, že žalobkyně ohledně posuzované právní otázky neprokázala rozhodné skutečnosti, i když jí správní orgán k tomu poskytl maximální součinnost.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež byly stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněny. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval stížnostní námitkou o porušení § 75 odst. 1 s. ř. s., k němuž mělo dojít tím, že krajský soud zrušil rozhodnutí obou správních orgánů o odejmutí dávky sociální péče a o nepřiznání příspěvku na živobytí kvůli zrušení pravomocného rozhodnutí stěžovatele o opakující se peněžité dávce sociální péče, ačkoliv toto rozhodnutí bylo správním soudem zrušeno až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí.

Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vychází soud při přezkoumání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Aplikace této zásady však může být i přes uvedené znění zákona omezena, neboť praxe v některých případech umožňuje přihlédnout ke změně právního či skutkového stavu, která nastala až po vydání rozhodnutí správního orgánu. Judikatura Ústavního soudu totiž dovodila možnost přihlížet ke skutkovým či právním novotám ve výjimečných případech, kdyby s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu nebylo možné důslednou aplikaci § 75 odst. 1 s. ř. s. z ústavně právního hlediska akceptovat (srov. kupř. nález ze dne 2. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 605/03, http://nalus.usoud.cz). Výrazem této ústavně konformní interpretace § 75 odst. 1 s. ř. s. je řada rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vycházející s dlouhodobé a konstantní judikatury Ústavního soudu, podle nichž při přezkoumání rozhodnutí správního orgánu nemůže soud vycházet z právního stavu, který tu byl v době jeho vydání, jestliže tato úprava byla v mezidobí zrušena Ústavním soudem pro neústavnost (srov. kupř. rozsudek ze dne 30. 6. 2004, č. j. 7 A 48/2002 - 98, publikovaný pod č. 1041/2007 Sb. NSS). Nutnost přihlížet ke skutkovým a právním novotám shledal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 3. 2009, č. j. 6 As 44/2008 - 142, který byl publikován pod č. 1842/2009 Sb. NSS, také ve vztahu k zásadě ne bis in idem obsažené v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. V dalším rozsudku ze dne 29. 4. 2008, č. j. 2 Afs 9/2005 - 158, který byl uveřejněn pod č. 1624/2008 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud dovodil, že *„není v rozporu s § 75 odst. 1 s. ř. s., pokud krajský soud v řízení o žalobě ve věci vyměření daně z převodu nemovitostí zohlední, že kupní smlouva, na jejímž základě došlo k vyměření této daně, byla absolutně neplatná, a to přestože rozsudek soudu, který neplatnost kupní smlouvy deklaroval, byl vydán a nabyl právní moci až po skončení daňového řízení.“* Také znění § 52 odst. 2 s. ř. s., které upravuje vázanost správního soudu rozhodnutím soudů o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal, je podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2007, č. j. 4 As 58/2006 - 94, který lze vyhledat na www.nssoud.cz, *„speciálním ustanovením ve vztahu k § 75 odst. 1 s. ř. s. a představuje legitimní prolomení zásady, že soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.“*

Nutnost přihlédnout ke změně právního či skutkového stavu, která nastala až po vydání rozhodnutí správního orgánu, je v některých případech dána i s ohledem na mezinárodní závazky České republiky. Nejvyšší správní soud kupříkladu v rozsudku ze dne 22. 4. 2011, č. j. 5 Azs 3/2011 - 131, který je dostupný na www.nssoud.cz dospěl k závěru, že *„krajský soud je povinen se odchýlit od § 75 odst. 1 s. ř. s. a přihlížet i ke skutečnostem relevantním z hlediska mezinárodní ochrany, které vyšly najevo až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí, tehdy, pokud by v daném případě neshledal dostatečné záruky k tomu, že budou tyto nové skutečnosti posouzeny v novém správním řízení k tomu příslušným správním orgánem z hlediska respektování zásady non-refoulement a že bude mít žadatel*

o mezinárodní ochranu možnost dosáhnout soudního přezkoumání tohoto nového rozhodnutí dříve, než by mělo dojít k jeho navrácení do země původu.“

Proto je zapotřebí posoudit, zda také v projednávané věci jsou dány závažné důvody pro prolomení zásady obsažené v § 75 odst. 1 s. ř. s.

V ní správní orgány vycházely z rozhodnutí Městského úřadu Vyškov ze dne 3. 11. 2009, č. j. MV 60110/2009/soc./Neb., a z rozhodnutí žalovaného o odvolání ze dne 16. 12. 2009, sp. zn. S JMK 160560/2009/OSV-Vá, č. j. JMK 160560/2009, kterými došlo k úpravě výše opakující se peněžité dávky sociální péče za jednotlivé kalendářní měsíce od 1. 6. 2006 do 31. 12. 2006, přičemž ke konci roku 2006 byla žalobkyni tato dávka přiznána v částce 1989 Kč. Na základě tohoto pravomocného rozhodnutí vycházely orgány pomoci v hmotné nouzi z toho, že žalobkyni byla za období do 31. 12. 2006 pravomocně přiznána dávka sociální péče a nárok na ni k tomuto dni trval. Proto aplikovaly přechodné ustanovení § 81 odst. 3 věty první a druhé zákona č. 111/2006 Sb. a vycházely z toho, že nárok na výplatu dávky sociální péče do posouzení nároku na příspěvek na živobytí nezanikl. Po zjištění, že příspěvek na živobytí žalobkyni nenáleží, pak dávku sociální péče odejmuly od 1. 1. 2007, tedy ode dne následujícího po období, za které již byla vyplacena.

Krajský soud v Brně však rozsudkem ze dne 26. 7. 2010, č. j. 57 A 11/2010 - 37, pravomocné rozhodnutí stěžovatele o odvolání ze dne 16. 12. 2009, sp. zn. S JMK 160560/2009/OSV-Vá, č. j. JMK 160560/2009, zrušil s tím, že při stanovení výše dávky sociální péče je nutné považovat nájemné hrazené bývalým manželem za nezbytné náklady na domácnost žalobkyně. Proti tomuto zrušujícímu rozsudku krajského soudu byla podána kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 4. 5. 2011, č. j. 4 Ads 134/2010 - 63. V řízení o žádosti žalobkyně o příspěvek na živobytí vydal stěžovatel rozhodnutí o odvolání dne 9. 4. 2010, tedy v době, kdy jeho rozhodnutí (o odvolání) o úpravě dávky sociální péče za dobu od 1. 6. 2006 do 31. 12. 2006 bylo ještě pravomocné. Z žádného zákonného ustanovení přitom nebylo možné dovodit jeho povinnost vyčkat v nyní projednávané věci na výsledek soudního přezkumu rozhodnutí o odvolání ze dne 16. 12. 2009, sp. zn. S JMK 160560/2009/OSV-Vá, č. j. JMK 160560/2009. S ohledem na tehdejší stav věci tedy nelze stěžovateli vytýkat, že v řízení o žádosti o příspěvek na živobytí ze dne 22. 1. 2007 vydal zamítavé rozhodnutí o odvolání ze dne 9. 4. 2010, jak nesprávně učinil krajský soud v napadeném rozsudku.

Nicméně k zrušení pravomocného rozhodnutí o úpravu výše dávky sociální péče za období od 1. 6. 2006 do 31. 12. 2006 došlo v průběhu řízení o žalobě proti rozhodnutí stěžovatele o odvolání proti rozhodnutí orgánu pomoci v hmotné nouzi o odejmutí této dávky a o nepřiznání příspěvku na živobytí. Toto rozhodnutí o žádosti stěžovatelky ze dne 22. 1. 2007 však mohlo být vydáno pouze na základě rozhodnutí stěžovatele o odvolání ze dne 16. 12. 2009, sp. zn. S JMK 160560/2009/OSV-Vá, č. j. JMK 160560/2009, neboť pokud by ke dni 31. 12. 2006 netrval nárok žalobkyně na dávku sociální péče, nepřicházela by aplikace § 81 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb. vůbec v úvahu. Podle tohoto ustanovení je totiž možné dávku sociální péče odejmout a příspěvek na živobytí nepřiznat pouze v případě existence pravomocného rozhodnutí o přiznání dávky sociální péče za dobu do 31. 12. 2006. Zrušením rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o úpravě výše dávky sociální péče za období od 1. 6. 2006 do 31. 12. 2006 tedy žalobou napadené

rozhodnutí o odejmutí této dávky a o nepřiznání příspěvku na živobytí dodatečně ztratilo svoji zákonnou oporu. Pokud by krajský soud za této situace v projednávané věci rozhodnutí stěžovatele o odvolání ze dne 9. 4. 2010 nezrušil, mohla by nastat situace, že by v dalším řízení již znovu nebylo pravomocně rozhodnuto o přiznání dávky sociální péče žalobkyni za dobu do 31. 12. 2006, zatímco na tomto správním aktu založené rozhodnutí, které bylo vydáno podle § 81 odst. 3 s. ř. s., by zůstalo nedotčeno. Takový výsledek řízení o dávce sociální péče je sice velmi nepravděpodobný, neboť závazný právní názor správního soudu vyústí pouze k zvýšení této dávky za jednotlivé kalendářní měsíce od 1. 6. 2006 do 31. 12. 2006, jak již bylo zmíněno. Nicméně nelze zcela vyloučit, že se v dalším řízení objeví ještě nějaké nové skutečnosti, na základě nichž by správní orgány byly oprávněny nepřiznat žalobkyni dávku sociální péče za dobu do 31. 12. 2006. Každopádně však již kvůli ústavnímu principu právní jistoty nelze připustit, aby zde nadále existoval správní akt, který v důsledku zrušení jiného rozhodnutí správní orgánu ztratil svůj zákonný podklad. Naopak pro naplnění tohoto principu je nezbytné, aby takový akt byl zrušen a věc byla vrácena správnímu orgánu, kterému se tak umožní vyčkat na opětovné splnění základní podmínky pro vydání rozhodnutí podle § 81 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb., která spočívá v novém pravomocném rozhodnutí o úpravě dávky sociální péče za dobu do 31. 12. 2006.

Lze tedy shrnout, že zrušení pravomocného rozhodnutí orgánu sociální péče o přiznání dávky sociální péče za dobu do 31. 12. 2006, k němuž došlo až po vydání rozhodnutí orgánu pomoci v hmotné nouzi o odejmutí této dávky a o nepřiznání příspěvku na živobytí, představuje výjimečný důvod pro prolomení zásady obsažené v § 75 odst. 1 s. ř. s., podle níž soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. V takovém případě je soud oprávněn rozhodnutí vydané podle § 81 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb. zrušit. Takto je přitom oprávněn postupovat i v případě, že zrušení rozhodnutí o přiznání dávky sociální péče za dobu do 31. 12. 2006 nebylo ve lhůtě pro podání žaloby namítáno, jako tomu bylo i v nyní projednávané věci, neboť závažnost argumentů pro připuštění možnosti přihlížet ke skutkovým a právním novotám odůvodňuje i prolomení zásad koncentrační a dispoziční, které jsou obsaženy v § 71 odst. 2 věty třetí a § 75 odst. 2 věty první s. ř. s.

V posuzovaném případě krajský soud uvedeným způsobem postupoval a v návaznosti na zrušení pravomocného rozhodnutí stěžovatele o úpravě dávky sociální péče za období od 1. 6. 2006 do 31. 12. 2006 zrušil i žalobou napadené rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí orgánu pomoci v hmotné nouzi o odejmutí této dávky a o nepřiznání příspěvku na živobytí. Právní otázka týkající se výkladu § 75 odst. 1 s. ř. s. tedy byla krajským soudem v tomto specifickém případě posouzena správně, a proto ve vztahu k ní Nejvyšší správní soud neshledal naplnění důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Zrušení pravomocného rozhodnutí o úpravě výše dávky sociální péče bylo jediným důvodem, pro který krajský soud v projednávané věci zrušil rozhodnutí žalovaného o odvolání i prvoinstanční rozhodnutí orgánu pomoci v hmotné nouzi. Nad rámec potřebného odůvodnění (obiter dictum) však soud dále zavázal správní orgány, aby se v dalším řízení řídily právním názorem vysloveným v předchozích rozsudcích správního

soudu. Podle nich žalobkyně v době podání žádosti o dávku sociální péče nevedla s bývalým manželem domácnost a ani nedošlo k jejímu obnovení.

Nezaopatřené děti a jejich rodiče se podle § 4 odst. 1 písm. a), b) zákona č. 463/1991 Sb. skutečně považovali za společně posuzované osoby pouze v případě, pokud spolu trvale žili a společně uhrazovali náklady na své potřeby, tedy tvořili domácnost ve smyslu § 115 občanského zákoníku. Proto nesplnění jedné či obou kumulativně stanovených podmínek nutných k tomu, aby žalobkyně se svým bývalým manželem tvořili společnou domácnost, vedlo při stanovení výše dávky sociální péče k nutnosti vyloučit I. M. z okruhu společně posuzovaných osob. Správní orgány však v dané věci posuzovaly nárok na příspěvek na živobytí a z toho vyplývající trvání nároku na výplatu dávky sociální péče. Proto musely postupovat podle nové právní úpravy, jež při rozhodování o dávkách pomoci v hmotné nouzi stanovila v některých případech jiná kritéria pro zařazování fyzických osob do okruhu společně posuzovaných osob. Společně posuzovanými osobami jsou také podle § 4 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona č. 110/2006 Sb. rodiče a zletilé děti, pokud tyto děti společně s rodiči užívají byt a nejsou společně posuzovány s jinými osobami podle písmene b) nebo d). Uvedené ustanovení bylo přitom nepochybně zapotřebí aplikovat i při rozhodování žádosti žalobkyně o příspěvek na živobytí, neboť podle § 8 a § 21 a násl. zákona č. 111/2006 Sb. se pro účely této dávky pomoci v hmotné nouzi vychází z okruhu společně posuzovaných osob, který je vymezený v zákoně č. 110/2006 Sb.

Žalobkyně uzavřela manželství s I. M., z něhož se narodily dne X dcera K. a dne X dcera L. Obě jejich dcery tedy byly ke dni podání žádosti o příspěvek na živobytí (22. 1. 2007) již zletilé. Manželství žalobkyně a I. M. bylo pravomocně rozvedeno dne 27. 1. 2005, takže tyto osoby již nebyly v rozhodné době manžely a nepřicházela tak v úvahu aplikace § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 110/2006 Sb. V řízení o této žádosti nebylo dále zjištěno, že by bývalý manžel společně užíval další byt s jinou osobou a že by tak náležel do okruhu společně posuzovaných osob podle písm. d) téhož ustanovení. Konečně z ničeho nevyplývá ani to, že by bývalý manžel bydlel v dalším bytě samostatně. Z toho vyplývá, že žalobkyně, její bývalý manžel a jejich zletilé děti náleželi mezi osoby uvedené v § 4 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona č. 110/2006 Sb. Proto z hlediska jejich zahrnutí či nezahrnutí do okruhu společně posuzovaných osob bylo určující, zda společně užívali byt, a nikoliv zda tvořili domácnost ve smyslu § 115 občanského zákoníku.

Krajský soud tedy pochybil, když ve zrušujícím rozsudku uložil správním orgánům vycházet z toho, že žalobkyně a její bývalý manžel nevedli společnou domácnost. Rovněž se nelze ztotožnit ani s jeho závěrem o protichůdných vyjádřeních žalovaného, neboť ta se vztahovala k rozdílným právním úpravám, která obsahovala jiná kritéria pro zařazování do okruhu společně posuzovaných osob. V dalším řízení tedy budou správní orgány posuzovat otázku společného užívání bytu bývalým manželem žalobkyně. Tím tedy Nejvyšší správní soud nahrazuje nesprávnou argumentaci napadeného rozsudku svojí argumentaci vlastní a pro správní orgán je tak závazný právní názor krajského soudu korigovaný tímto právním názorem Nejvyššího správního soudu. Takto bylo přitom možné postupovat, neboť důvody pro zrušení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů napadeným rozsudkem obstály v podstatné míře (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publikované pod č.

1865/2009 Sb. NSS). Tyto důvody se totiž výhradně zakládaly na zrušení pravomocného rozhodnutí o přiznání dávky sociální péče do 31. 12. 2006, na němž bylo založeno rozhodnutí o odejmutí této dávky a o nepřiznání příspěvku na živobytí. Nesprávný závazný právní názor krajského soudu o nutnosti vycházet v dalším správním řízení z toho, že žalobkyně a její bývalý manžel netvořili společnou domácnost, pak byl vysloven toliko obiter dictum a zrušující rozsudek se na něm přímo nezakládal.

V dalším řízení tedy správní orgány posoudí, zda I. M. s bývalou manželkou a jejich zletilými dětmi v rozhodné době společně užívali byt. Z dosavadních zjištění, která se opírají o obsah správního spisu a která lze považovat za nepochybná, neboť je potvrdila i žalobkyně, přitom vyplývají tyto skutečnosti. Ještě za trvání manželství uzavřel I. M. s pronajímatelem Lesy České republiky, s. p. nájemní smlouvu ze dne 19. 4. 1994, na základě níž mu byl přenechán do užívání na dobu neurčitou služební byt na adrese O. 144, okres V. V tomto bytě bydlel bývalý manžel žalobkyně i v době podání žádosti žalobkyně o příspěvek na živobytí a obýval v něm podkroví, které netvořilo samostatnou bytovou jednotku. V něm si zařídil kancelář, odkud obstarával služební věci související s výkonem svého povolání. Žalobkyně, její bývalý manžel i jejich zletilé děti byli v rozhodné době v tomto bytě přihlášeni k trvalému pobytu a z tohoto důvodu byli považováni za společně posuzované osoby pro účely doplatku na bydlení [§ 8 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb. a § 7 odst. 2 písm. b), odst. 3 písm. b) zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů], o který I. M. jako nájemce bytu požádal 22. 1. 2007, tedy ve stejný den, kdy byla žalobkyní podána žádost o příspěvek na živobytí.

Všechna tato zjištění svědčila o užívání bytu I. M. v rozhodné době, a proto správním orgánům nelze vytýkat, že jej pokládaly za společně posuzovanou osobu a po žádosti žalobkyně o jeho vyloučení z tohoto okruhu podle § 8 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb. na něm i na žalobkyni požadovaly doložení toho, že předmětný byt neužíval. V tomto postupu nelze spatřovat ani šikanózní jednání či projev zaujatosti vůči žalobkyni či jejímu bývalému manželu. Pokud totiž určité skutečnosti svědčí o možnosti užití určitého ustanovení zákona, je povinností správního orgánu věc blíže objasnit, a to bez ohledu na její specifika.

Tato zvláštnost spočívá v posuzovaném případě ve velmi nepříznivém zdravotním stavu žalobkyně doprovázeném její slepotou a v tom, že I. M. o ni v bytě pečoval. K uvedeným zjištěním správní orgán v dalším řízení přihlédne a stejně tak se bude zabývat i tvrzením žalobkyně obsaženým ve vyjádření ke kasační stížnosti, že její bývalý manžel byt společně s ní neužívá a kancelář obývá jenom příležitostně a výhradně za účelem péče o ni a setkání s jeho dcerami. Dále se správní orgán opětovně pokusí zjistit, zda bývalý manžel žalobkyně neužíval v rozhodné době jiný byt. I. M. sice ve vyjádření ze dne 26. 2. 2007 odmítl správnímu orgánu tuto skutečnost sdělit s tím, že se jedná o zásah do jeho soukromého života. Nicméně orgán pomoci v hmotné nouzi může zamítnout žádost o dávku pro nesplnění povinnosti společně posuzované osoby osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku jen po výzvě ke splnění této povinnosti a po předchozím upozornění [§ 49 odst. 3 písm. a), odst. 4, odst. 5 zákona č. 111/2006 Sb.]. Takto však orgán pomoci v hmotné nouzi doposud nepostupoval, takže tento nedostatek bude muset v dalším řízení odstranit. Teprve poté bude moci všechny zjištěné skutečnosti posoudit a na základě nich učinit závěr, zda bývalý manžel žalobkyně v rozhodné době společně předmětný byt

užíval, či nikoliv. Při právním hodnocení skutkového stavu věci orgán pomoci v hmotné nouzi a případně i odvolací orgán přitom použijí všechny výkladové metody, včetně výkladu teleologického podepřeného ústavně právní argumentací. Provedení takového výkladu bude totiž namístě kvůli specifičnosti žalobkyní uvedeného důvodu obývání bytu jejím bývalým manželem, který měl spočívat v péči o těžce zdravotně postiženou osobu. Na druhé straně však budou správní orgány mít na zřeteli i to, že I. M. mohl v rozhodné době pobývat v předmětném bytě rovněž kvůli uspokojování své bytové potřeby, čemuž by mohlo nasvědčovat to, že od rozvodu manželství s žalobkyní tehdy ještě neuplynula příliš dlouhá doba. Pravděpodobnost této možnosti by se ještě zvýšila, kdyby se v dalším řízení nepodařilo prokázat užívání jiného bytu bývalým manželem v rozhodném období. Užívání výhradně předmětného bytu bývalým manželem žalobkyně by pak zeslabovalo důvody pro individuální posouzení věci a pro použití rozšiřujícího výkladu pojmu „společné užívání bytu“, který je obsažen v § 4 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona č. 110/2006 Sb.

Uvedené hodnocení však prozatím není oprávněn činit Nejvyšší správní soud, neboť ve vztahu k otázce společného užívání bytu bývalým manželem žalobkyně nebyly zjištěny a posouzeny všechny rozhodné skutečnosti a navíc touto otázkou se vůbec nezabýval napadený rozsudek. Proto je nezbytné, aby v tomto směru příslušná zjištění a hodnocení učinily nejprve správní orgány a jejich závěry pak případně v potřebném rozsahu přezkoumal krajský soud. Teprve poté se bude moci k uvedené právní otázce komplexně vyjádřit i Nejvyšší správní soud, pokud bude jedním z účastníků žalobního řízení podána opakovaná kasační stížnost.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně v souladu s § 120 a § 60 odst. 1 a 2 nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a žalobkyni žádné náklady řízení podle obsahu soudního spisu nevznikly.

Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 14. 12. 2010, č. j. 57 A 33/2010 - 47, byl žalobkyni ustanoven zástupce pro řízení o kasační stížnosti advokát JUDr. Patrik Girgl. Jeho hotové výdaje a odměnu za zastupování platí stát (§ 120 a § 35 odst. 8 věta první s. ř. s.). Nejvyšší správní soud proto přiznal ustanovenému zástupci odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů v celkové výši 1920 Kč, která se skládá z částky 1000 Kč za dva úkony právní služby po 500 Kč (vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 12. 1. 2011 a doplnění tohoto vyjádření ze dne 21. 2. 2011 učiněné v reakci na repliku stěžovatele podle § 7 bodu 2, § 9 odst. 2 a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění vyhlášky č. 276/2006 Sb.), z částky 600 Kč za s tím související dva režijní paušály po 300 Kč (§ 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění vyhlášky č. 276/2006 Sb.) a z částky 320 Kč odpovídající 20 % dani z přidané hodnoty, kterou byl advokát povinen podle zvláštního právního předpisu odvést z odměny za zastupování a náhrad, jež byly vyjmenovány (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Odměnu za první poradu s klientkou včetně převzetí a přípravy zastoupení podle § 11 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb. však Nejvyšší správní soud ustanovenému zástupci nepřiznal, neboť ten již zastupoval žalobkyni v žalobním řízení, takže s projednávanou věcí byl dostatečně obeznámen a první poradu s klientkou již nebylo zapotřebí konat. Odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů

bude ustanovenému zástupci vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu v obvyklé lhůtě.

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

V Brně dne 15. září 2011

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu