

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 7. 2. 2011, č. j. 16 Cad 33/2008 - 87,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. 2. 2011, č. j. 16 Cad 33/2008 - 87, **se ve výrocích I. a III. zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu v tomto rozsahu 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 8. 11. 2006, č. j. 3729/SZ/2006 - 2, č. e. 145734/2006, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Mostu (dále jen „správní orgán prvního stupně") ze dne 15. 9. 2006, č. j. OSV/555/06/NV/9567/06, kterým byla stěžovateli podle § 8a zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti a zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu přiznána jednorázová dávka sociální péče ve výši 900 Kč formou poukázek k nákupu potravinového zboží. Žalovaný rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil s odůvodněním, že rodině žalobce je poskytována měsíčně se opakující dávka sociální péče a otázka společného posuzování rodiny, jejíž jeden člen neplní podmínky pro poskytování dávky, již byla několikrát řešena; naposledy se jí zabývalo Ministerstvo práce a sociálních věcí. Žalovaný poukázal na ustanovení § 8a zákona č.

482/1991 Sb., podle něhož občanu, který nesplňuje podmínky pro poskytování dávek sociální péče podle tohoto zákona a jemuž hrozí vážná újma na zdraví, může být poskytnuta v nezbytném rozsahu pomoc, a to formou věcné nebo peněžité dávky, popřípadě služby sociální péče a konstatoval, že se nejedná o dávku nárokovou, ale fakultativní, která zajišťuje pomoc v nezbytném rozsahu a proto je také zcela v kompetenci správního orgánu, který ji přiznal, rozhodnout, jakým způsobem bude poskytnuta. Žalovaný uzavřel, že správní orgán prvního stupně postupoval v souladu s právními předpisy.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 11. 2006, č. j. 3729/SZ/2006, č. e. 145736/2006, potvrdil rovněž rozhodnutí vedoucí správního orgánu prvního stupně ze dne 6. 9. 2006, jímž rozhodla o námitce podjatosti vznesené žalobcem proti Bc. Z. N., pracovnici Odboru sociálních věcí Magistrátu města Mostu tak, že tato není vyloučena z projednávání a rozhodování této věci. V odůvodnění uvedl, že v systému, kdy správnost rozhodnutí stvrzuje svým podpisem vedoucí odboru, lze mít důvodně za to, že Bc. Z. N. nemůže výsledek řízení skutečně ovlivnit. Dále konstatoval, že při přezkoumání několika rozhodnutí nezjistil, že by Bc. Z. N. měla zájem na zamítnutí žádostí o dávky, či jakýkoli jiný osobní vztah k věci.

Žalobce podal proti oběma výše uvedeným rozhodnutím 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 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 činí rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Žalobce dále namítal, že povinností správního orgánu prvního stupně bylo přesvědčivě prokázat, že jeho pracovnice není vůči žalobci podjatá a označil za vyloučené, aby k závěru o její nepodjatosti dospěl pouze na základě toho, že samotná pracovnice svou podjatost popírá. Podle žalobce nemusí být podjatost prokázaná, proto k vyloučení pracovníka správního orgánu z řízení postačuje pouhé důvodné podezření, že na výsledcích řízení má osobní zájem. Žalobce v této souvislosti poukázal na rozhodnutí Krajského soudu v Brně a Krajského soudu v Ostravě a konstatoval, že povinností žalovaného bylo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení. Pokud tak žalovaný neučinil, je jeho rozhodnutí nezákonné, neboť je v hrubém rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Žalobce poukázal též na čl. 30 odst. 2 a čl. 32 odst. 1 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 má za to, že prokázal, že nemůže své příjmy zvýšit vlastním přičiněním a žalovaný v napadeném rozhodnutí tato tvrzení žalobce nijak nezpochybnil, avšak i přesto podpořil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o poskytnutí pouhých 900 Kč namísto zákonem stanovených 4140 Kč, které žalobce požadoval. Podle žalobce je zřejmé, že možnost správního uvážení je omezená zákonem a neopravňuje správní orgán k svévolnému jednání. Proto pokud životní minimum žalobce je zákonem stanoveno na částku 4140 Kč, tak mu dávka sociální péče musí být vždy poskytnuta v takové výši, aby jeho příjem do této částky dorovnala, protože v opačném případě žalobce i nadále zůstane v hmotné nouzi a ve hladu, což by odporovalo

čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 1 větě druhé Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 9 až 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Žalobce dále poukázal na skutečnost, že má od 10. 1. 2005 odborným lékařem předepsanou dietu, proto částka životního minima ve smyslu § 3 odst. 2 písm. e) zákona č. 463/1991 Sb., k zajištění jeho výživy a ostatních základních osobních potřeb se zvyšuje o 900 Kč a činí tak 3300 Kč měsíčně, nezbytné náklady žalobce na domácnost pak činí 840 Kč. Žalobce označil správní rozhodnutí obou stupňů za diskriminační a šikanozní, neboť je zjevné že pracovníci správních orgánů se jej snaží úmyslně poškodit na jeho právech. Není mu jasné, z jakého právního důvodu rozhodl správní orgán prvního stupně o poskytnutí peněžité dávky sociální péče nikoliv způsobem stanoveným v § 102 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, nýbrž formou poukázek k nákupu potravin, což zákon neumožňuje. Rovněž není vůbec jasné, z jakého právního důvodu žalovaný tvrdí, že žalobci byla poskytnuta věcná dávka sociální péče, když žalobce jednak o takovou nežádal a jednak je zřejmé, že se jedná o dávku peněžní ve výši 900 Kč (podle žalobce měla být ve výši 4140 Kč). Podle názoru žalobce orgány sociálního zabezpečení nesmějí dávky sociální péče podle zákona č. 482/1991 Sb., poskytovat ve věcné formě namísto peněžní, pokud účastník řízení o to výslovně nepožádá, protože sociální dávky poskytované podle tohoto zákona nejsou účelové, jsou nárokové a jejich cílem je dorovnat příjem jednotlivce do stanovené hranice sociální potřebnosti bez ohledu na to, jakým způsobem jednotlivec poskytnutou dávku využije a na co ji utratí, protože jinak by se jednalo mimo jiné rovněž o zásah do soukromého života jednotlivce (žalobce má za to, že nikdo nesmí nikomu nařizovat, co a kde musí za své peníze koupit). Z toho pak vyplývá, že pokud správní orgán prvního stupně rozhodl o výplatě poskytnuté dávky jiným způsobem než stanoví zákon, tak jednal zcela svévolně a ta část napadeného rozhodnutí, kde je stanoven způsob její výplaty odlišně od zákonem stanoveného způsobu je zcela nulitní, protože o jiném způsobu výplaty dávky než stanoví zákon, správní orgán prvního stupně rozhodl bez dostatku pravomoci. Žalovaný svévolné uplatnění práva správním orgánem prvního stupně podpořil a jednal tedy nezákonným způsobem. S ohledem na shora uvedené žalobce požádal, aby krajský soud „určil ve věci ústní jednání" , obě rozhodnutí žalovaného zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení.

Krajský soud v Ústí nad Labem již jednou ve věci rozhodoval, přičemž usnesením ze dne 26. 1. 2007, č. j. 42 Cad 11/2007 - 13, žalobu žalobce 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. 114/1998 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 31. 3. 2008, č. j. 4 Ads 88/2007 – 62, 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 dalším 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 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. Na základě těchto skutečností, tj. že žalobce je sice z 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 (na tomto místě Nejvyšší správní soud připomíná, že správně měl být zmíněn § 103 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb., neboť 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).

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. Na základě uvedeného dospěl krajský soud 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.

Následně se krajský soud zabýval přezkumem rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 11. 2006, č. j. 3729/SZ/2006, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Mostu ze dne 6. 9. 2006, č. j. OSV/555/9567/06, kterým bylo rozhodnuto, že Bc. Z. N., pracovnice odboru sociálních věci Magistrátu města Mostu není vyloučena z projednávání a rozhodování v řízení ve věci dávek sociální péče, poskytovaných žalobci a z ostatních záležitostí týkajících se rodiny žalobce. Poukázal na § 14 odst. 1 a 2 zákona

č. 500/2004 Sb., správní řád a totožnil se závěrem žalovaného i představeného Z. N., že v daném případě nebyly shledány důvody pro vyslovení podjatosti Z. N. v předmětném řízení a v této části proto žalobu pro nedůvodnost zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

Proti tomuto výroku (II.) napadeného rozsudku kasační stížnost podána nebyla (přicházela v úvahu pouze ze strany žalobce) a proto se jeho přezkumem Nejvyšší správní soud nezabýval a ponechal jej nedotčeným.

Podanou kasační stížností napadl žalovaný (dále též „stěžovatel“) rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ve výroku o věci samé (I.) a tudíž i na něj navazující výrok o nákladech řízení (III.), a to z důvodu podle § 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 žalovaného 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 tak jako správní orgán prvního stupně a krajský soud. Skutečnost, 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 byla jedním ze žalobních bodů každé žaloby podané žalobce, popř. jeho manželky 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 potud, že podstatným je postavení žalobce 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 nárok na dávky a služby sociální péče vzniká, 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 7. 2. 2011, č. j. 16 Cad 33/2008, 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, mohla-li mít taková vada 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 ustanovení § 5 odst. 1 písm. e) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ačkoliv rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno dne 8. 11. 2006 a rozhodnutí žalovaného dne 21. 12. 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 § 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 věci (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. 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).

Nejvyšší správní soud v této souvislosti dále uvádí, že mu je 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) známo, že existuje 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.

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 předložené žalobcem ve shora uvedené jiné jeho věci 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 ve výrocích I. a III. 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 31. října 2011

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu