

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobkyně: **I. M.**, zastoupena Mgr. Ondřejem Holkem, advokátem se sídlem Čujkovova 1736/30, Ostrava – Zábřeh, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, 128 01 Praha 2, týkající se žaloby proti rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 2. 2016, č. j. MPSV-2016/19073-923, č. j. MPSV-2016/19541-923, č. j. MPSV-2016/19542-923, a č. j. MPSV-2016/19543-923, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 10. 2016, č. j. 20 Ad 16/2016 – 45,

takto:

**I.** Kasační stížnost **se zamítá**.

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

## Odůvodnění:

### I.
### Vymezení věci

[1] Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Ostravě (dále jen „úřad práce“) rozhodl čtyřmi samostatnými rozhodnutími ze dne 4. 1. 2016, č. j. 3512/16/OT, č. j. 3489/16/OT, č. j. 3464/16/OT, a č. j. 3438/16/OT, o vzniku přeplatku na dávce státní sociální podpory, příspěvku na bydlení za období duben 2013 až červenec 2015, v celkové výši 197 723 Kč a o povinnosti žalobkyně tento přeplatek vrátit do 29. 2. 2016. Žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil uvedená rozhodnutí úřadu práce rozhodnutími ze dne 2. 2. 2016, č. j. MPSV-2016/19073-923, č. j. MPSV-2016/19541-923, č. j. MPSV-2016/19542-923, a č. j. MPSV-2016/19543-923 (dále jen „napadená rozhodnutí“). Správní

orgány dospěly k závěru, že žalobkyně způsobila, že dávka byla vyplacena neprávem. Žalobkyně požádala o přiznání dávky poprvé 18. 6. 2013 (za období duben – červen 2013) a následně za každé další čtvrtletí, příjemcem dávky byla jako nájemce rodinného domu č. p. 522 v části obce N.B., což dokládala příslušnými nájemními smlouvami ze dne 1. 9. 2012 a ze dne 1. 9. 2014. Dne 31. 8. 2015 však úřadu práce doložila darovací smlouvu ze dne 31. 8. 2012, kterou s účinky ke dni 5. 9. 2012 darovala předmětnou nemovitost svému otci. Dle darovací smlouvy jí od této doby svědčí věcné břemeno bezplatného užívání nemovitosti, nemohla tedy nemovitost zároveň užívat jako nájemce; při shodném předmětu užívání oba právní tituly nemohou vedle sebe obstát. Žalobkyně pochybila, pokud úřad práce neupozornila na skutečný důvod užívání nemovitosti, ačkoli v žádosti byla poučena o povinnosti uvést pravdivé údaje a o následcích, které z uvedení nepravdivých údajů vyplývají.

[2] Proti napadeným rozhodnutím brojila žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“). Namítala, že dávky jí nebyly přiznány podvodem, jelikož sami úředníci po ní výslovně požadovali předložení nájemní smlouvy. Naopak, žádný z úředníků se jí neptal, zda má sjednáno věcné břemeno, ani nechtěl předložit darovací smlouvu. Dále uvedla, že i jako oprávněný z věcného břemene se musí podílet na opravách a údržbě nemovitosti, hradí náklady na energie a stará se o správu nemovitosti. Na vrácení přeplatku nemá finanční prostředky.

[3] Krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl rozsudkem ze dne 24. 10. 2016, č. j. 20 Ad 16/2016 – 45 (dále jen „napadený rozsudek“). Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 29. 10. 2015, č. j. 7 Ads 248/2015 – 36, nebo ze dne 16. 12. 2015, č. j. 8 Ads 142/2015 – 50) patří příspěvek na bydlení mezi testované dávky a je na vůli zákonodárce, jak vymezí pro nárok na tuto dávku okruh oprávněných osob. Rozsah státní sociální podpory a vymezení okruhu osob, které mohou při splnění zákonných podmínek z podpory státu benefitovat, je tak především záležitostí sociální politiky státu, tedy prioritně moci zákonodárné, nikoliv moci soudní. Zákonodárce omezil okruh osob, jímž přiznal nárok na příspěvek na bydlení toliko na vlastníky a nájemce bytů a ani orgán státní správy či soudní moci nemůže zasahovat do definovaných okruhů příjemců extenzivním výkladem zákona. Krajský soud nezpochybnil, že žalobkyně má náklady spojené s bydlením. To však nic nemění na tom, že užívá byt na základě právního titulu věcného břemene, který nárok na příspěvek na bydlení nezakládá.

[4] Žalobkyně nerozporovala, že v době podání žádosti o příspěvek na bydlení v roce 2013 již užívala nemovitost na základě smlouvy o zřízení práva věcného břemene. Žádost o příspěvek na bydlení podala dne 18. 6. 2013. Krajský soud nesouhlasí s názorem žalobkyně, že za přeplatek jsou odpovědni úředníci, jestliže se jí neptali, zda má sjednáno věcné břemeno bydlení a nechtěli předložit darovací smlouvu, ale vedli jí k předložení nájemní smlouvy. V prvé řadě je to žalobkyně, která je povinna uvádět pravdivé skutečnosti, přičemž jí nic nebránilo v tom, aby sama pověřeným pracovníkům osvětlila formu svého bydlení. Tiskopis, na němž se podává žádost o příspěvek na bydlení, obsahuje ve vztahu ke způsobu užívání pouze kolonku nájemce nebo vlastníka, resp. manžela vlastníka. Žalobkyni při vyplňování tohoto tiskopisu muselo být zcela zřejmé, že s ohledem na její vztah k bytu založený smlouvou o zřízení věcného břemene jí tiskopis takovou možnost

nenabízí. Je pochopitelné, že pracovníci správního orgánu požadovali předložení nájemní smlouvy, jestliže žalobkyně je neupozornila na sjednanou darovací smlouvu a smlouvu o zřízení věcného břemene k užívání nemovitosti.

[5] Důvodnost žaloby nelze shledat ani v úspěšnosti odvolání žalobkyně proti rozhodnutím, jimiž došlo k odnětí předmětných dávek. Dávku lze dle ust. § 53 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře odejmout nebo výplatu zastavit nebo snížit, až dnem následujícím po dni, jímž uplynulo období, za které již byla vyplacena, tedy se vždy odnímá *pro futuro*, nikoliv zpětně. Oproti tomu vrácení přeplatku je toliko omezeno tříletou lhůtou ode dne jeho vyplacení.

## II.
## Kasační stížnost

[6] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítá, že byla úspěšná se svým odvoláním proti rozhodnutí o odejmutí dávky, jelikož dávku dle zákona o státní sociální podpoře nelze odejmout zpětně. Přijde jí tedy absurdní, že úřad práce nyní chce vrátit přeplatek na stejné dávce. Nenalézá žádný rozumný argument, proč by měla být diskriminována oproti běžným nájemníkům, když si musí sama hradit veškeré poplatky spojené s užíváním předmětné nemovitosti.

[7] Při přiznání dávky se stěžovatelky nikdo neptal, zda má sjednané věcné břemeno bydlení, ani nechtěl předložit darovací smlouvu. To je však obtížně dokazatelné, jelikož pracovníci úřadu práce jistě neuznají svou chybu. Jedná se o nepřiměřenou tvrdost zákona.

[8] V řízení o přeplatku pak správní orgány vůbec nezkoumaly sociální situaci stěžovatelky a jejího otce a nepožadovaly doložit náklady spojené s užíváním nemovitosti. Stěžovatelka přitom v souladu s příslušným ustanovením zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, jako osoba oprávněná ze služebnosti hradí veškeré náklady spojené s užíváním nemovitosti. Zároveň se stará o svého nemocného otce a nezletilou dceru narozenou v r. X.

## III.
## Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[11] Podle § 62 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře (dále jen „zákon o státní sociální podpoře“), platí, že *příjemce dávky, který nesplnil některou jemu uloženou*

*povinnost nebo přijal dávku nebo její část, ačkoliv musel z okolností předpokládat, že byla vyplacena neprávem nebo ve vyšší částce, než náležela, nebo jinak způsobil, že dávka byla vyplacena neprávem nebo v nesprávné výši, je povinen částky neprávem přijaté vrátit*.

[12] Předpokladem pro vznik přeplatku je skutečnost, že dávka byla vyplacena neprávem nebo ve vyšší částce než náležela. Nejvyšší správní soud má v posuzovaném případě za nepochybné, že příspěvek na bydlení byl stěžovatelce vyplacen neprávem. Jak správně uvedl již krajský soud, stěžovatelka jako oprávněný z věcného břemene nepatří mezi okruh osob, kterým lze uvedenou dávku státní sociální podpory přiznat, jelikož není ani vlastníkem ani nájemcem bytu [§ 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře]. Tento závěr je podpořen i ustáleným soudním výkladem, mimo judikatury citované krajským soudem lze zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2015, č. j. 9 Ads 227/2015 – 41, nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2001, sp. zn. I. ÚS 138/01. Dle Ústavního soudu by nahrazení nedostatku zákonem stanovené podmínky pro přiznání dávky extenzivním výkladem právního předpisu bylo postupem jdoucím nad zákon a – pokud by tak učinil soud – postupem porušujícím ustanovení čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR.

[13] Odpovědnostní vztah příjemce za přeplatek na neprávem vyplacené dávce nastupuje pouze tehdy, pokud je alternativně naplněna alespoň jedna z podmínek § 62 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře (tj. „nesplnění uložené povinnosti“, „přijetí dávky či její části při vědomí jejího neoprávněného vyplacení“ nebo „jiné způsobení vzniku přeplatku“). Teorie i praxe pak nahlíží na charakter této právní odpovědnosti tak, že u posledních dvou skutkových podstat spočívajících v přijetí dávky vědomě ve vyšší částce a v jiném vědomém způsobení vzniku přeplatku jde o odpovědnost založenou na zavinění škodlivého následku, přičemž postačuje zavinění ve formě nedbalosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2009, č. j. 4 Ads 96/2009 – 93, ze dne 4. 3. 2009, č. j. 6 Ads 22/2009 – 51, nebo ze dne 30. 6. 2016, č. j. 4 Ads 152/2015 – 29). Při zkoumání zavinění ve formě nevědomé nedbalosti je třeba hodnotit míru opatrnosti příjemce dávky vzhledem k jeho osobním poměrům a okolnostem případu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2014, č. j. 8 Ads 17/2014 – 33).

[14] Krajský soud dospěl stejně jako žalovaný k závěru, že stěžovatelka zavinila vznik přeplatku na dávce tím, že v žádosti neuvedla všechny skutečnosti rozhodné pro přiznání dávky. S tímto posouzením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Stěžovatelka byla vlastníkem předmětné nemovitosti, darovací smlouvou ze dne 31. 8. 2012 (s účinky ke dni 5. 9. 2012) darovala rodinný dům s přilehlými pozemky svému otci (ročník nar. X). Součástí smluvních ujednání je i zřízení bezplatného věcného břemene doživotního užívání všech nemovitostí ve prospěch stěžovatelky. O příspěvek na bydlení stěžovatelka požádala jako nájemce nemovitosti dne 18. 6. 2013 a nájemní vztah doložila nájemní smlouvou z 1. 9. 2012.

[15] Bez ohledu na smysl výše uvedeného právního jednání, v době podání již první žádosti o dávku (i následně při opakovaném podávání žádostí) si stěžovatelka (stejně jako každý průměrně rozumný člověk) musela být vědoma, že předmětné nemovitosti užívá jako oprávněná z věcného břemene, a nikoliv jako jejich nájemce. Je přitom povinností žadatele o dávku uvést úplně a pravdivě veškeré údaje potřebné k posouzení nároku, tedy zejména užívací vztah k bytu, za nějž je příspěvek na bydlení žádán. Přestože stěžovatelka

byla ve vztahu k bytu oprávněnou z bezplatného věcného břemene, v žádosti nepravdivě vyplnila, že je nájemcem bytu. Formulář žádosti o příspěvek na bydlení přitom obsahuje pouze kolonky „nájemce bytu“, „člen družstva“ a „vlastník bytu“. Stěžovatelka tak nesprávné vyplácení dávek zavinila přinejmenším ve formě nevědomé nedbalosti, neboť ze struktury formuláře jí mělo být zřejmé, že oprávněný z věcného břemene nepatří do okruhu osob, kterým lze příspěvek na bydlení přiznat. Místo toho, aby úřadu práce sdělila skutečný právní důvod užívání bytu, bez dalšího v žádosti vědomě nepravdivě uvedla, že je nájemcem bytu.

[16] Není podstatné, že stěžovatelka nebyla úřadem práce výslovně vyzvána k předložení darovací smlouvy a smlouvy o zřízení věcného břemene. Byla to totiž výhradně stěžovatelka a nikoliv úřad práce, kdo měl vědomost o existenci uvedených pro přiznání dávky rozhodných dokumentů. Úřad práce požaduje k žádosti o přiznání dávky v případě žadatele odlišného od vlastníka doložit nájemní smlouvu k bytu, postupuje tak zcela logicky s užívacím titulem, který žadatel uvede v žádosti o dávku. Takové sdělení úřadu práce však nelze v žádném případě interpretovat tak, jak učinila stěžovatelka, tedy že má nájemní smlouvu předložit i v případě, že není nájemcem, ale užívá byt na základě bezplatného věcného břemena. Takový výklad by byl absurdní.

[17] Podle § 53 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře *se neprávem přiznaná dávka odejme nebo se její výplata zastaví nebo sníží, a to dnem následujícím po dni, jímž uplynulo období, za které již byla vyplacena. Ustanovení § 62 zůstává nedotčeno*. Pro odejmutí dávky podle tohoto ustanovení není třeba zkoumat zavinění příjemce, nicméně jak uvedl i krajský soud, dávku lze odejmout pouze ve vztahu k obdobím, za která ještě nebyla vyplacena. Pokud tedy úřad práce v minulosti rozhodl o zpětném odejmutí dávky, jednalo se o rozhodnutí nezákonné, které bylo po právu zrušeno. Z výslovného znění zákona však vyplývá, že ustanovení § 62 zákona o státní sociální podpoře [přeplatek na dávce] není ustanovením § 53 odst. 2 tohoto zákona dotčeno.

[18] V řízení o přeplatku se zkoumá pouze to, zda došlo ke vzniku přeplatku na dávce, a zda příjemce za vznik přeplatku odpovídá ve smyslu § 62 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře. Správní orgány tudíž nepochybily, pokud se v tomto řízení podrobněji nevěnovaly sociální situaci stěžovatelky a jejího otce a nepožadovaly doložit náklady spojené s užíváním nemovitosti.

## IV.
## Závěr a náklady řízení

[19] Ze všech výše uvedených důvodů vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[20] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v řízení úspěch neměla,

proto jí nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, jelikož je správním orgánem ve věcech sociální péče [§ 60 odst. 2 s. ř. s.].

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

V Brně dne 21. června 2017

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu