



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobce **Ing. E. K.**, zastoupeného Mgr. Dagmar Dřimalovou, advokátkou se sídlem Praha 6, Muchova 9/223, proti žalovanému **Magistrátu hl. m. Prahy**, se sídlem Praha 1, Mariánské nám. 2, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2005, č. j. 4 Cad 83/2004 – 37,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Ustanovené zástupkyni stěžovatele, advokátce Mgr. Dagmar Dřimalové, **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 2150 Kč. Tato částka bude jmenované vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 2 měsíců od právní moci tohoto rozhodnutí. Náklady právního zastoupení stěžovatele nese stát.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále též stěžovatel) v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 12. 2004, č. j. SOC 151474/2004. Magistrát hl. m. Prahy, odbor sociální péče a zdravotnictví, jím zamítl odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 6 ze dne 8. 10. 2004, č. j. soc/Pro/2004/3729, kterým nebyla stěžovateli přiznána jednorázová nebo měsíčně se opakující dávka sociální péče podle ust. § 4 odst. 1 zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti (dále jen „zákon č. 482/1991 Sb.“). Soud při svém rozhodování vycházel z následujícího skutkového stavu:

Stěžovatel požádal dne 6. 9. 2004 Úřad městské části Praha 6, odbor sociálních věcí o poskytnutí doplatku do životního minima. Uvedl, že nemůže sehnat žádné zaměstnání. Doložil, že nemá příjem z pracovního ani obdobného vztahu a není veden v evidenci Úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání, ani nepobírá dávky nemocenského nebo důchodového pojištění. Uvedl, že je osobou samostatně výdělečně činnou. Z daňového přiznání stěžovatele za rok 2003 vyplynulo, že jeho celkový roční příjem činil 23 663 Kč.

Prvoinstanční správní orgán posoudil sociální potřebnost stěžovatele podle ust. § 4 zákona č. 482/1991 Sb., podle kterého se poskytují dávky sociální péče a zabezpečení výživy a ostatních základních osobních potřeb a k zajištění nezbytných nákladů na domácnost občanu, který se považuje za sociálně potřebného podle tohoto zákona. Podle ust. § 1 odst. 1 zákona č. 482/1991 Sb. se občan považuje za sociálně potřebného, jestliže jeho příjem nedosahuje částek životního minima stanovených zákonem č. 463/1991 Sb., o životním minimu. Podle ust. § 1 odst. 8 zákona č. 482/1991 Sb. se u občana, který má příjem z podnikání nebo z jiné samostatné výdělečné činnosti uvedené v § 7 odst. 1 a 2 zákona o daních z příjmů, za příjem z této činnosti považuje pro účely tohoto zákona měsíčně nejméně částka ve výši 50 % průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství vyhlášené Českým statistickým úřadem za předchozí kalendářní rok s tím, že tato částka se zaokrouhluje na celé stokoruny dolů. Uvedenou částku vyhláší Ministerstvo práce a sociálních věcí ve Sbírce zákonů sdělením. Tato částka se považuje za minimální příjem uvedeného občana vždy od 1. července roku, v němž došlo k vyhlášení průměrné mzdy v národním hospodářství za předchozí kalendářní rok do 30. června následujícího roku. Sdělením Ministerstva práce a sociálních věcí č. 311/2004 Sb. byla vyhlášena pro účely státní sociální podpory a sociální potřebnosti částka odpovídající 50 % průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství za kalendářní rok 2003 ve výši 8400 Kč. Jelikož stěžovatel doložil, že je osobou samostatně výdělečně činnou, jejíž celkový roční příjem za rok 2003 činil 23 663 Kč, žalovaný i prvoinstanční správní orgán při posuzování sociální potřebnosti stěžovatele vycházeli z příjmu stanoveného v souladu s ustanovením § 1 odst. 8 zákona č. 482/1991 Sb., tj. z částky 8400 Kč měsíčně.

Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žalovaný v dané věci rozhodoval na základě správně zjištěného skutkového stavu a postupoval v souladu se zákonem, neshledal-li v postupu správního orgánu prvního stupně žádné pochybení. Námitku stěžovatele, podle níž je aplikace výše citovaných ustanovení v rozporu s ústavním pořádkem a s článkem 30 Listiny základních práv a svobod, neshledal soud důvodnou. Skutečnost, že zákonodárce upravil pro posouzení nároku na dávku sociální péče pro osoby samostatně výdělečně činné fikci dosaženého příjmu, je odůvodněna charakterem jednotlivé výdělečné činnosti a je založena na objektivních a rozumných důvodech. Soud proto žalobu podle ust. § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) jako nedůvodnou zamítl.

V podané kasační stížnosti stěžovatel tvrdí důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnost v důsledku nesprávného posouzení právní otázky soudem. Výrok napadeného rozsudku je dle jeho názoru v rozporu s Ústavou ČR, dále článkem 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a ustanoveními § 1 a § 2 odst. 2 zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu. Postupem správních orgánů, jež vycházely z fikce dosaženého příjmu, se cítí být diskriminován. Negativní rozhodnutí totiž vyplývají z pouhé skutečnosti, že je stěžovatel osobou samostatně výdělečně činnou, u které se předpokládá dosažení příjmů, jež daleko přesahují částky životního minima stanovené zákonem, a tedy nutné k zajištění základních životních potřeb. V případě, že osoba samostatně výdělečně činná nedosáhne

příjmu, odpovídajícího částce životního minima, vycházejí správní orgány z ministerstvem stanovené fikce dosaženého příjmu. Stěžovateli přitom není jasné, o co ministerstvo výši takto stanovené částky opírá. Skutečný příjem stěžovatele byl v rozhodné době pod hranicí životního minima, a měl mu proto vzniknout nárok na přiznání dávky – příspěvku na bydlení od 1. 7. 2004.

Postupem správních orgánů, jakož i soudu dochází podle stěžovatele k porušování Ústavy ČR, Listiny základních práv a svobod, podle jejíhož článku 30 odst. 2 má každý, kdo je v hmotné nouzi, právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek; dále ust. § 1 zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu, podle kterého tento zákon stanoví životní minimum jako společensky uznanou minimální hranici příjmů občana, pod níž nastává stav jeho hmotné nouze, a § 2 odst. 2 tohoto zákona, podle kterého se občanům, jejichž příjmy nedosahují životního minima a kteří si nemohou tyto příjmy zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním, zejména vlastní prací poskytuje pomoc. Stěžovatel se nikoli vlastním zaviněním ocitl prakticky bez jakýchkoliv prostředků, tedy ve stavu hmotné nouze.

V doplnění kasační stížnosti ze dne 19. 9. 2006 stěžovatel namítá porušení ust. § 1 odst. 8 zákona č. 482/1991 Sb. ve znění zákona č. 124/2005 Sb., kde je výslovně uvedeno, že ustanovení § 6 zákona o životním minimu o minimální výši příjmu osob samostatně výdělečně činných se při posuzování sociální potřeby nepoužije. Dle názoru stěžovatele tím zákonodárce jasně deklaroval, že nelze pro posuzování sociální potřeby používat fiktivní příjem ve výši 50 % průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství. Žalovaný dále nesprávně stanovuje výši příspěvku na bydlení, neboť podle ust. § 25 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb. se náklady na domácnost rozumí jejich skutečná výše, pro rozhodné příjmy rodiny se pak použije životní minimum podle ust. § 25 odst. 2 tohoto zákona. Nikde ovšem není uvedeno, že pro stanovení výše nákladů na domácnost se použije životní minimum jako u rozhodných příjmů. Ze všech výše uvedených důvodů žádá stěžovatel Nejvyšší správní soud, aby rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ve svém vyjádření ze dne 29. 11. 2005 navrhl žalovaný kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout. Nesprávné posouzení právní otázky soudem podle něj nelze spatřovat v souhlasu Městského soudu v Praze s aplikací zákonem pro danou konkrétní situaci předvídaného ustanovení. Správní orgán je povinen rozhodovat v souladu s platnou právní úpravou a nemůže svévolně některá zákonná ustanovení přehlížet či neaplikovat. Kdyby tak učinil, bylo by jeho rozhodnutí nezákonné.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných stížných bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Stěžovatel uplatnil důvod kasační stížnosti uvedený v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nesprávné posouzení právní otázky spatřoval v protiústavnosti napadeného soudního rozhodnutí, resp. v jeho rozporu s ust. § 1 a § 2 odst. 2 zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu. Jelikož skutkový stav, tak jak byl zjištěn Městským soudem v Praze, stěžovatel nijak nezpochybnil, vycházel z něj při svém rozhodování rovněž Nejvyšší správní soud.

O stížných námitkách uvážil Nejvyšší správní soud takto:

Otázkou ústavní konformity zákonem stanovené fikce dosaženého příjmu u osob samostatně výdělečně činných (v dané věci pro účely rozhodování o dávkách státní sociální

podpory) se Nejvyšší správní soud zabýval již ve svém rozsudku ze dne 23. 10. 2003, č. j. 5 A 74/2000 - 37, publ. pod č. 233/2004 Sb. NSS. Zde mimo jiné odkázal na ustálenou judikaturu Ústavního soudu, z níž vyplývá, že rovnost je nutno vnímat jako kategorii relativní, jež vyžaduje odstranění *neodůvodněných rozdílů*. Zásadě rovnosti v právech je proto třeba rozumět tak, že rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle. Neplyne z ní však, že by každému muselo být přiznáno jakékoliv právo. Tento závěr je zřetelný i z úpravy čl. 1 – 4 zařazených pod obecná ustanovení Listiny. Z těchto je zřejmé, že základní chráněné hodnoty vyjmenované v čl. 3 Listiny nekoncepoval ústavodárce jako absolutní. Z toho pak vyplývá, že *zákonná úprava, jež zvýhodňuje či znevýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, nemůže být sama o sobě bez dalšího označena za porušení principu rovnosti*. Zákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda takové odlišné zacházení zakotví. Musí přitom *dbát o to, aby zvýhodňující či znevýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech a aby i mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení existoval vztah přiměřenosti* (viz. např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věcech Abdulaziz, Cabales a Balkandali z roku 1985).

Soud dospěl k závěru, že k neodůvodněným rozdílům v právní úpravě mezi skupinou osob samostatně výdělečně činných a ostatními skupinami účastníků řízení o dávku státní sociální podpory nedošlo. Již v důvodové zprávě k zákonu č. 117/1995 Sb. je uvedeno, že nová koncepce dávek státní sociální podpory předpokládá, že rodiny a občané si budou zabezpečovat co nejširší okruh potřeb vlastními silami, tj. především pracovním příjmem a z něho odvozenými dávkami. Stát svou podporou a pomocí bude zasahovat pouze tam, kde ze subjektivních nebo objektivních důvodů nestačí občan nebo rodina zabezpečit své potřeby vlastními silami na společensky přijatelné úrovni, a tam, kde má stát zájem člověka a rodinu stimulovat, podpořit popř. chránit. K § 5 zákona č. 117/1995 Sb., pak důvodová zpráva výslovně uvádí, že u osob samostatně výdělečně činných je nutné stanovení rozhodného příjmu odchylným způsobem, a to pro častou značnou nepravidelnost příjmů těchto osob. V souvislosti s výše uvedeným lze dovodit, že společensky žádoucí u osob samostatně výdělečně činných je pouze takové podnikání, z něhož plynou příjmy k zabezpečení občana a jeho rodiny. Pro případ nedosažení těchto příjmů je stanovená fikce uvedená v § 5 odst. 5 zákona č. 117/1995 Sb. U osob v zaměstnaneckém poměru je požadavek odpovídajícího příjmu řešen zakotvením ustanovení o minimální mzdě. Vzhledem k charakteru samostatné výdělečné činnosti však obdobná úprava u osob samostatně výdělečně činných není možná.

Pro účely sociální potřeby konstruuje zákonodárce u osob samostatně výdělečně činných tutéž fikci minimálního dosaženého příjmu jako pro účely státní sociální podpory. Lze proto dovodit, že sledovaný záměr byl u obou těchto institutů sociálního zabezpečení totožný, a závěry, jež dříve Nejvyšší správní soud zaujal v souvislosti s přezkumem rozhodnutí o dávce státní sociální podpory, lze tudíž v plném rozsahu vztáhnout i na projednávaný případ.

Co se týká námitek uplatněných v doplnění kasační stížnosti ze dne 19. 9. 2006, ani tyto neshledal Nejvyšší správní soud důvodnými. Zákon č. 124/2005 Sb., novelizující zákon č. 117/1995 Sb. a zákon č. 482/1991 Sb., nabyt účinnosti dne 22. 2. 2005, tedy po vydání napadených správních rozhodnutí. Nelze proto vyčítat správnímu orgánu, že se řídil v době rozhodování účinnou právní úpravou, a nikoli předpisem, který v době jeho rozhodování ještě nebyl platný (a tedy fakticky dosud neexistoval). Úkolem správních soudů je pak přezkoumat správní rozhodnutí dle skutkového a *právního stavu*, který tu byl v *době rozhodování správního orgánu*. (Pouze na okraj Nejvyšší správní soud uvádí, že z dovolávané

věty o vyloučenosti ustanovení § 6 zákona č. 463/1991 Sb. při posuzování sociální potřebnosti osob samostatně výdělečně činných jistě nevyplývá, že by v těchto případech nebylo lze užít zákonem stanovené fikce dosaženého příjmu. Naopak, tato úprava se zde pouze doplňuje a zpřesňuje, říká-li se, že u osob samostatně výdělečně činných nelze vycházet z částek životního minima podle zákona č. 463/1991 Sb.) Z týchž příčin jako výše je nedůvodná i námitka nesprávného užití ust. § 25 zákona č. 117/1995 Sb. Stěžovatel evidentně vychází ze znění účinného od 1. 1. 2007, a tedy neaplikovatelného na projednávaný případ.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek Městského soudu v Praze netrpí vadou podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a kasační stížnost proto podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Ustanovené zástupkyni stěžovatele náleží v souladu s § 11 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), odměna za dva úkony právní služby učiněné v řízení o kasační stížnosti, tj. převzetí a přípravu zastoupení a písemné podání soudu, ve výši 2 x 1000 Kč, a dále náhrada hotových výdajů ve výši paušální částky 75 Kč za dva úkony právní služby podle § 13 odst. 3 cit. vyhlášky, celkem tedy 2150 Kč. Náklady právního zastoupení stěžovatele nese dle ust. § 60 odst. 4 s. ř. s. stát.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 17. ledna 2007

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu

