



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M É N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Brigity Chrástilové a JUDr. Věry Šimůnkové v právní věci žalobkyně: **Ing. L. K.**, zastoupené Mgr. Dagmar Dřimalovou, advokátkou, se sídlem Muchova 9/223, Praha 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, odbor sociálních věcí, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 8. 2006, sp. zn. 103188/2006/KUSK/2, č. j. 111278/2006/KUSK, ve věci odejmutí dávky sociální péče, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2007, č. j. 4 Cad 89/2006 - 46,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Ustanovené zástupkyni žalobkyně, advokátce Mgr. Dagmar Dřimalové, **se** odměna za zastupování žalobkyně v řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 7. 7. 2006, č. j. 674/04/49/06, Městský úřad v Týnci nad Labem, odbor sociální, žalobkyni (dále jen „stěžovatelka“) podle § 96 odst. 1 a 4 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu, a zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, odňal od 1. 6. 2004 opakující se peněžitou dávku sociální péče ve výši 2050 Kč. V odůvodnění svého rozhodnutí mj. uvedl, že dle § 6 odst. 1 písm. h) zákona o životním minimu se za příjem považují dávky státní sociální podpory a dávky sociální péče

s výjimkou jednorázových dávek a dávek poskytovaných vzhledem ke zdravotnímu stavu občana bez ohledu na sociální potřebnost. Jelikož příspěvek na bydlení je dávkou státní sociální podpory a je tedy stěžovatelným příjmem, správní orgán byl povinen k němu dle § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti přihlídnout. V měsíci červnu (2004) stěžovatelka pobírala příspěvek na bydlení ve výši 2396 Kč a zároveň hmotné zabezpečení ve výši 2050 Kč, její celkové příjmy tak činily 4446 Kč. Proto nebyla uznána za sociálně potřebnou.

Na základě stěžovatelčina odvolání se věci zabýval Krajský úřad Středočeského kraje, odbor sociálních věcí (žalovaný), který rozhodnutím č. j. 111278/2006/KUSK ze dne 14. 8. 2006 odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění svého rozhodnutí nejprve zrekapituloval dosavadní průběh řízení a dále zejména konstatoval: Z § 4 odst. 3 zákona č. 482/1991 Sb. vyplývá, že při rozhodování o výši dávky sociální péče přihlíží správní orgán k částkám životního minima, ke skutečným odůvodněným nákladům na zajištění výživy a ostatních základních životních potřeb a nezbytných nákladů na domácnost posuzovaného občana, k výši příjmů a majetkovým poměrům. Je na správním orgánu, aby v návaznosti na vlastní šetření i žadatelem předložené doklady zvážil okolnosti a jednoznačně uvedl, z čeho při svém rozhodování vycházel. Žalovaný se rovněž vyjádřil k jednotlivým stěžovatelným námitkám, přitom poukázal především na skutečnost, že sociální systém České republiky rozlišuje systém dávek státní sociální podpory, o nichž se rozhoduje podle zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, a systém dávek sociální péče, jimiž stát pomáhá občanům řešit jednotlivé sociální situace. Proto není možné při rozhodování o dávkách sociální péče vycházet ze zákona o státní sociální podpoře.

Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), v níž namítala porušení jednotlivých ustanovení zákona č. 463/1991 Sb., zákona č. 117/1995 Sb., zákona č. 482/1991 Sb., Listiny základních práv a svobod a Ústavy České republiky.

Městský soud po provedeném jednání stěžovatelčinu žalobu zamítl, účastníkům nepřiznal náhradu nákladů řízení a stěžovatelčině ustanovené zástupkyni přiznal odměnu ve výši 2400 Kč. V odůvodnění svého rozhodnutí především uvedl, že v dané věci bylo postupováno podle zákona o sociální potřebnosti, jež v § 1 odst. 1 stanoví, že se občan považuje za sociálně potřebného, jestliže jeho příjem nedosahuje částek životního minima stanovených zvláštním zákonem a nemůže si tento příjem zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním, zejména vlastní prací. V § 3 odst. 1 tohoto zákona se stanoví případy, v nichž se za sociálně potřebného považuje občan, jehož příjem je vyšší než částky životního minima, v odst. 2, 3, 4 téhož ustanovení opak jsou vymezeny případy, kdy se občan nepovažuje za sociálně potřebného přesto, že jeho příjem částek životního minima nedosahuje. Podle § 4 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti se sociálně potřebnému občanovi poskytují jednorázové nebo měsíčně se opakující peněžitě dávky k zabezpečení výživy a ostatních základních osobních potřeb a k zajištění nezbytných nákladů na domácnost. Podle odst. 3 téhož ustanovení se při rozhodování o výši dávky přihlíží k částkám životního minima, ke skutečným odůvodněným nákladům na zabezpečení výživy a ostatních základních potřeb a nezbytných nákladů na domácnost. Za částku potřebnou k zajištění výživy a ostatních osobních potřeb občana se podle § 3 odst. 2 písm. e) zákona o životním minimu ve spojení

s nařízením vlády č. 333/2001 Sb. považuje částka 2320 Kč. Ustanovení § 3 odst. 3 písm. a) tohoto zákona stanoví s přihlédnutím k uvedenému nařízení vlády jako částku potřebnou k zajištění nezbytných nákladů na domácnost, jde-li o jednotlivce, částku 1780 Kč. Správní orgány postupovaly v souladu s § 1 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti, pokud stěžovatelku neuznaly sociálně potřebnou, protože její příjem přesáhl v rozhodné době částku životního minima. Městský soud neshledal žádné pochybení ani při zjišťování skutečného a právního stavu věci v době rozhodování. Zákon č. 117/1995 Sb. pak nebyl porušen, neboť v posuzovaném případě podle něho nebylo vůbec postupováno. Pokud jde o tvrzená porušení Ústavy a Listiny základních práv a svobod, poukázal soud především na to, že tato porušení stěžovatelka nijak blíže nespecifikovala a soud sám je nemůže předjímat.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka kasační stížnost, v níž uplatnila kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), přičemž nesprávné posouzení právní otázky soudem dle jejího názoru spočívá v tom, že soudkyně neaplikovala právní předpisy ve vzájemných souvislostech. Stěžovatelka opětovně poukázala na § 24 a § 25 zákona č. 117/1995 Sb., podle nichž se příspěvek na bydlení poskytuje od 1,0 do 1,6 násobku životního minima, nikoli od částky záporné. V červnu 2004 byl stěžovatelce příspěvek na bydlení vyplacen zpětně, a proto vůbec nesouvisí s posuzovaným obdobím. Soud dle jejího názoru rovněž nezhodnotil všechny navržené důkazy jednotlivě ani v jejich souhrnu, a proto byl nedostatečně zjištěn skutečný stav věci. Došlo též k vzájemnému zaměňování pojmů bydlení a domácnost, které jsou však upraveny odlišnými předpisy. Stěžovatelka v kasační stížnosti opětovně uvedla výčet jednotlivých ustanovení Ústavy a Listiny, která podle jejího názoru byla v průběhu řízení porušena. Ze shora uvedených důvodů navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Současně požádala o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti soudem.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nad rámec výše popsaného zejména uvedl, že podle gramatického výkladu pojmů bydlení a domácnost se jedná o rozdílné pojmy, které nelze zaměňovat. Zákon o státní sociální podpoře však pojem bydlení blíže nespecifikuje, z § 24 odst. 1 tohoto zákona lze však vyvodit, že příspěvek je určen především na úhradu nájemného, pokud občan žije v nájemním bytě, neboť pro vznik nároku na příspěvek je u takového občana nutná nájemní smlouva. Rovněž zákon o sociální potřebnosti obsah pojmu náklady na domácnost nevymezuje, lze však mít za to, že by se mělo jednat o náklady na bydlení a výdaje na provoz domácnosti v nezbytném rozsahu. Jak příspěvek na bydlení dle zákona o státní sociální podpoře, tak náklady na domácnost dle zákona o sociální potřebnosti v sobě zahrnují úhradu nájemného a ostatních nákladů spojených s provozem domácnosti. Proto není v rozporu s § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti, pokud se příspěvek na bydlení jako příjem odečte od částky, kterou správní orgán zjistí jako potřebnou k úhradě nákladů na zajištění výživy a ostatních základních potřeb a nezbytných nákladů na domácnost. Soud dle názoru žalovaného vyložil právní normy ve vzájemné souvislosti a rozhodl na základě dostatečně a zjištěného skutkového i právního stavu. Žalovaný rovněž poukázal na skutečnost, že všechny dle stěžovatelčina tvrzení porušené čl. Ústavy a Listiny mají též (jí nezmníněné) odstavce, odkazující na podrobnější úpravu stanovenou zákonem. Tím je v jejím případě právě

zákon o sociální potřebnosti, podle něhož bylo ve věci postupováno. Žalovaný proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2007, č. j. 4 Cad 89/2006 - 60, byla stěžovatelka osvobozena od soudních poplatků a byla jí soudem ustanovena zástupkyně, advokátka Mgr. Dagmar Dřímlová.

Kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.), stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.) a kasační stížnost je přípustná, neboť z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelka uplatňuje kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodu uplatněného v kasační stížnosti, přičemž neshledal vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že tato kasační stížnost není důvodná.

Ač stěžovatelka v kasační stížnosti tvrdí porušení mnoha článků Listiny a Ústavy, jejich porušení nijak blíže nespecifikuje. Ve vztahu k projednávané věci je přitom podstatným toliko čl. 30 Listiny.

Obsah čl. 30 Listiny základních práv a svobod směřuje k zakotvení subjektivního občanského (čl. 30 odst. 1), resp. lidského (čl. 30 odst. 2) práva na sociální zabezpečení, a to zásadně pouze pro případy sociálních událostí v citovaném článku uvedených (stáří, nezpůsobilost k práci a ztráta živitele, hmotná nouze). Pro případy sociálních událostí vymezených v čl. 30 odst. 1 Listina základních práv a svobod zaručuje právo na „přiměřené hmotné zabezpečení“. V případě sociální události **hmotné nouze** ovšem zaručuje Listina pouze „**pomoc nezbytnou pro zajištění základních životních podmínek**“. Podstatné přitom je, že práv zaručených čl. 30 Listiny základních práv a svobod je možno se dovolávat pouze v mezích zákonů, které ho provádějí (srov. čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Pokud jde o právo na pomoc nezbytnou pro zajištění základních životních podmínek v případě hmotné nouze, v době rozhodování žalovaného byly prováděcími předpisy ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod zákon o sociálním zabezpečení, zákon o životním minimu a zákon o sociální potřebnosti. Každý zákon z této triády měl přitom z hlediska obsahu normy čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod svébytnou funkci, kterou nelze zaměňovat s funkcí ostatních.

Ustanovení § 90 odst. 1 zákona o sociálním zabezpečení („*Občanům, jejichž životní potřeby nejsou zabezpečeny příjmy z výdělečné činnosti nebo jinými příjmy, popřípadě dávkami, a příslušný orgán jim nemůže zajistit vhodné zaměstnání, poskytují příslušné orgány peněžité a věcné dávky.*“) lze označit za základní prováděcí ustanovení ve vztahu k čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Stanoví v rovině jednoduchého práva v základních obrysech **příslušnost** orgánů sociálního zabezpečení věcnou a osobní.

Naproti tomu funkcí zákona o životním minimu **je definovat pojem hmotné nouze** ve smyslu čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. To činí v ustanovení § 1, v němž říká, že životní minimum je společensky uznanou minimální hranici příjmů občana, **pod níž nastává stav jeho hmotné nouze**. V dalších ustanoveních pak zákon o životním minimu pouze konkretizuje výši této (objektivní) hranice, která definuje stav hmotné nouze. Přisuzovat zákonu o životním minimu funkci jinou než definiční by bylo zcela nepřipadné. Jak konstatovala výslovně již důvodová zpráva k zákonu o životním minimu (www.psp.cz), „*stanovením životního minima je specifikována ve smyslu Čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod skupina občanů, kteří jsou v hmotné nouzi a kterým by z tohoto důvodu měla být poskytnuta pomoc. Způsob, forma poskytování a bližší podmínky pomoci budou stanoveny ve zvláštních předpisech, a to především v republikových předpisech upravujících poskytování dávek sociální péče podmíněných sociální potřebností.*“

Teprve poslední z vymezené triády předpisů, zákon o sociální potřebnosti, ve skutečnosti provádí to, co ustanovení čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod nazývá pomocí, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Teprve tento zákon stanoví obsah a podmínky této pomoci, přičemž žádné z jeho ustanovení neříká, že tato pomoc má spočívat v poskytnutí životního minima. Nic ho k tomu ani nenutí, neboť čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ničeho nevypovídá o tom, že by byl stát povinen zajistit „životní minimum“, sám zákon o životním minimu tento pojem pouze definuje a zákon o sociální potřebnosti pojmu životního minima užívá v ustanovení § 1 odst. 1 k podvojně definici sociální potřebnosti, v ustanovení § 4 odst. 3 pak stanoví, že k částkám životního minima se při stanovení dávky sociální potřebnosti přihlíží. Ani z jednoho ze jmenovaných ustanovení **nelze dovodit**, že dávka sociální potřebnosti (která je praktickou realizací pomoci nezbytné pro zajištění základních životních podmínek) **musí** dosáhnout částky životního minima.

Podle ustanovení § 4 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti se občan, který se považuje za sociálně potřebného podle tohoto zákona, poskytují jednorázové nebo měsíčně se opakující peněžité nebo věcné dávky k zabezpečení výživy a ostatních základních osobních potřeb a k zajištění nezbytných nákladů na domácnost. Přitom platí podle § 4 odst. 3 téhož zákona, že při rozhodování o výši jednorázové nebo měsíčně se opakující peněžité nebo věcné dávky se jednak (jak už výše uvedeno pouze) přihlíží k částkám životního minima, jednak ke skutečným odůvodněným nákladům na zabezpečení výživy a ostatních základních potřeb a nezbytných nákladů na domácnost posuzovaného občana (společně posuzovaných osob), ve vztahu k výši příjmu a k majetkovým poměrům. Zákon o sociální potřebnosti touto konstrukcí výpočtu dávky klade důraz na **fakticitu** v souladu se zásadou **skutečné potřeby** - v případě dávky podle zákona o sociální potřebnosti **nejde o mechanicky poskytovanou dávku v zákonem pevně stanovené výši bez ohledu na skutečné odůvodněné potřeby příjemce dávky** (srov. v této souvislosti závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 6 Ads 76/2007 - 70). Rozhodnutí o výši dávky je tedy projevem diskreční pravomoci správního orgánu, přičemž limity této diskrece stanoví již citovaný § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti.

Nelze tedy v žádném případě přisvědčit stěžovateli, že by automaticky měla být příjemkyní dávky sociální péče podle zákona o sociální potřebnosti ve výši životního minima, pokud je zjištěno, že je bez příjmu a nemajetná. Takový požadavek by byl

v rozporu se zásadou **skutečné potřeby** vyplývající právě z ustanovení § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti. Ostatně i s ohledem na to bylo zcela správné, že orgán sociálního zabezpečení ve smyslu § 7 odst. 1 stěžovatelku vyzval mj. k prokázání nákladů na bydlení, byť bylo zřejmé, že není osobou společně posuzovanou a že vede samostatnou domácnost. Sociální dávka na nezbytné náklady domácnosti **může být poskytnuta jen ve výši odpovídající skutečným potřebám, a to i v případě, že takové náklady jsou nižší než hranice stanovená zákonem o životním minimu.** Tento závěr potvrdil i Ústavní soud, který konstatoval, že sociální dávka na nezbytné s náklady domácnosti (§ 4 zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti) může být poskytnuta jen ve výši odpovídající skutečným potřebám, a to i v případě, že takové náklady jsou nižší, než hranice stanovená zákonem o životním minimu. Nezbytnými náklady domácnosti jsou takové, bez nichž by domácnost nemohla existovat. Tyto náklady nejsou totožné s běžnými náklady domácnosti, jak je předpokládá zákon o rodině (srov. usnesení Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 319/2000 ze dne 12. 1. 2001).

Stěžovatelka tvrdí, že městský soud si nevyložil výše uvedené právní normy ve vzájemné souvislosti. Této její námitce však není možné přisvědčit, neboť závěry žalovaného stejně jako městského soudu jsou s výše popsáním výkladem právních norem zcela v souladu. Nejvyšší správní soud rovněž neshledal, že by městský soud nesprávně vyhodnotil důkazy, nebo že by rozhodnutí žalovaného vycházelo z nedostatečně zjištěného stavu věci (ostatně ani sama stěžovatelka nedostatky dokazování v kasační stížnosti nijak konkrétně nevymezila).

Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1, 2 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalovaný byl ve věci úspěšný, ale podle § 60 odst. 2 s. ř. s. nemá na náhradu nákladů řízení právo. Stěžovatelčina ustanovená zástupkyně na výzvu soudu sdělila, že nárok na náhradu nákladů řízení neuplatňuje, a ani soud z obsahu spisu žádné její úkony právní pomoci v řízení o kasační stížnosti nezjistil. Ustanovené zástupkyni proto nebyla náhrada nákladů řízení přiznána.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. června 2008

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu