



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce J. V., zastoupeného JUDr. Milanem Nevěčným, Ph.D., advokátem se sídlem Valentova 960, Jemnice, proti žalovanému **Krajskému úřadu kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 4. 2006, č. j. KUJI 32547/2006, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 1. 2007, č. j. 22 Cad 107/2006 - 24,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 1. 2007, č. j. 22 Cad 107/2006 - 24, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Výše označeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Moravské Budějovice ze dne 28. 2. 2006, č. j. 4997/2006, kterým byla zamítnuta žalobcova žádost o dávku sociální péče dle zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění účinném do 31. 12. 2006. Žalovaný zejména uvedl, že v daném případě nebyla splněna podmínka sociální potřebnosti, neboť žalobcovy příjmy a příjmy jeho manželky coby společně posuzované osoby, tedy příspěvek na bydlení ve výši 987 Kč měsíčně a pravidelný a opakující se příjem z výhry od společnosti Ahold Czech Republic, a. s. ve výši 11 000 Kč měsíčně, přesahují zákonem stanovenou částku jejich

životního minima i jejich skutečné náklady na pokrytí životních potřeb a umožňují jim zabezpečovat své základní sociální potřeby i bez jejich doplnění dávkou sociální péče.

Žalobu, kterou žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného, krajský soud zamítl rozsudkem ze dne 18. 1. 2007. V odůvodnění se ztotožnil se žalovaným v závěru, že předmětný pravidelný příjem z výhry je příjmem ve smyslu § 6 odst. 1 písm. j) zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu, ve znění účinném do 31. 12. 2006, tedy je dalším opakujícím se nebo pravidelným příjmem, a jde tak o započitatelný příjem dle zákona o životním minimu. Soud pak neshledal ani porušení procesních předpisů, neboť správní orgán I. stupně žalobce seznámil s novým zjištěním o pobírání pravidelné měsíční výhry žalobcem, přičemž k této skutečnosti žalobce zaujal stanovisko do protokolu. Dotazem správního orgánu na společnost Ahold Czech Republic, a. s. pak správní orgán neporušil ani zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, neboť dle jeho § 9 písm. f) je možné zpracovávat citlivé údaje podle zvláštního zákona nezbytné pro provádění sociální péče.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas obsáhlou kasační stížnost. Uvedl, že předmětnou výhru je nutno posuzovat jako příjem dle § 10 odst. 1 písm. h) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, jenž se však podle § 6 odst. 1 písm. a) bod 5. zákona o životním minimu (*a contrario*) za příjem pro posuzování sociální potřeby nepovažuje. Z toho zároveň plyne, že tento příjem, záměrně zákonodárcem vyloučený z rozhodných příjmů, nelze podřadit ani pod § 6 odst. 1 písm. j) zákona o životním minimu (další opakující se nebo pravidelné příjmy).

Dále namítl, že správní orgán I. stupně si nezákonně opatroval podklady pro své rozhodnutí, když si podvodem vyžádal od společností Ahold Czech Republic, a. s. a Česká spořitelna, a. s. údaje o finančním příjmu, získaném žalobcem výhrou v zákaznické hře, pořádané společností EURONOVA, a. s. v letech 1997 a 1998. Souhlas k ověření skutečností rozhodných pro poskytnutí dávky, který žalobce dal dle § 7 zákona o sociální potřebnosti se na tyto informace nevztahoval. Tím došlo k porušení mlčenlivosti dle § 46b zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, a k porušení bankovního tajemství podle § 38 odst. 3 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách.

Uvedl též, že správní orgány dále nebyly oprávněny zpracovávat údaje o jeho výhře dle zákona o ochraně osobních údajů, přitom tyto údaje nejsou údaji citlivými a odkaz soudu na § 9 citovaného zákona je tak nepřipadný.

Z uvedených důvodů žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu a navrhl její zamítnutí.

Kasační stížnost je důvodná.

Sociální péči či lépe řečeno sociální pomoc lze z hlediska sociální politiky chápat jako poslední síť sociální ochrany (tzv. „záchranné sociální sítě“). Sociální pomoc tvoří,

vedle subsystémů sociálního pojištění a státního zaopatření, důležitou součástí systému sociálního zabezpečení a představuje jednu ze záruk poskytnutí sociální ochrany každému. Jako taková je přitom charakterizována a) vysokou mírou individualizace jak při posuzování existence nároku na plnění, tak při plnění samotném, b) principem subsidiarity, kdy nastupuje až v případě, kdy není k dispozici plnění ze žádného jiného systému, resp. tato plnění byla vyčerpána, a trvá potřeba zabezpečit základní životní potřeby občana, c) vysokou mírou sociální solidarity (k pojmům sociální péče a sociální pomoci a k jejich znakům srov. např. *P. Tröster a kol.: Právo sociálního zabezpečení, 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2002, str. 255 - 257*).

Právo na sociální zabezpečení je zakotveno v čl. 30 Listiny základních práv a svobod tak, že občanům zaručuje právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele (čl. 30 odst. 1), a každému, kdo je v hmotné nouzi, zajišťuje právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. (čl. 30 odst. 2). Podstatné přitom je, že práv zaručených čl. 30 Listiny je možno se dovolávat pouze v mezích zákonů, které ho provádějí (čl. 41 odst. 1 Listiny), a které stanoví podrobnosti (čl. 30 odst. 3). Pokud jde o právo na pomoc nezbytnou pro zajištění základních životních podmínek v případě hmotné nouze, byly v rozhodné době prováděcími předpisy ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny zákony o sociálním zabezpečení (č. 100/1988 Sb.), o životním minimu a o sociální potřebnosti.

V souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2008, č. j. 6 Ads 148/2007 - 144, www.nssoud.cz, má každý zákon z této triády z hlediska obsahu normy čl. 30 odst. 2 Listiny svébytnou funkci, kterou nelze zaměňovat s funkcí ostatních. „*Ustanovení § 90 odst. 1 zákona o sociálním zabezpečení lze označit za základní prováděcí ustanovení ve vztahu k čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod*“. Stanoví totiž v rovině jednoduchého práva v základních obrysech věcnou a osobní příslušnost orgánů sociálního zabezpečení. Funkcí zákona o životním minimu pak je „*definovat pojem hmotné nouze ve smyslu čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod*“ a teprve poslední z vymezené triády předpisů, zákon o sociální potřebnosti, stanoví obsah a podmínky této pomoci.

Naposled uvedený zákon (zákon o sociální potřebnosti) v § 1 až § 3 definuje podmínky, které občan musí splňovat, aby byl považován za sociálně potřebného, a mohly mu tak být poskytovány dávky podle tohoto zákona (§ 4 odst. 1). Podle § 1 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti, ve znění účinném v době podání žádosti, se občan „*považuje za sociálně potřebného, jestliže jeho příjem nedosahuje částek životního minima stanovených zvláštním zákonem (dále jen „částky životního minima“) a nemůže si tento příjem zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním*“. Ustanovení § 3 odst. 2 zákona o sociální potřebnosti však stanoví, že za sociálně potřebného se občan „*nepovažuje, i když jeho příjem nedosahuje částek životního minima, jestliže jeho celkové sociální a majetkové poměry jsou takové, že mu mohou plně zaručit dostatečné zajištění jeho výživy a ostatních základních osobních potřeb a nezbytných nákladů na domácnost a toto zajištění vlastním přičiněním lze na občanu spravedlivě žádat*“. Aby tedy byl určitý občan považován za sociálně potřebného musí splňovat mj. i podmínku, že jeho celkové majetkové poměry nemohou zajistit jeho výživu a ostatní základní osobní potřeby a nezbytné náklady domácnosti. Tato adresnost dávek sociální

péče zaručuje, že dávka nebude poskytnuta tomu, kdo ji vzhledem ke svým majetkovým a sociálním poměrům nepotřebuje.

Správní orgán se tedy při posuzování žádosti o dávku sociální péče musí vždy zabývat tím, zda je žádost podána sociálně potřebným občanem. K tomu posuzuje nejen příjmy žadatele, nýbrž také jeho celkovou sociální a majetkovou situaci. Proto je třeba mezi skutečností rozhodné pro nárok na dávku zařadit vedle příjmů, také všechny ostatní skutečnosti, které ovlivňují sociální a majetkovou situaci žadatele. Podle § 7 zákona o sociální potřebnosti je žadatel o dávku sociální péče mj. povinen osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu, dát písemně souhlas k ověření těchto skutečností a na výzvu se osobně dostavit k příslušnému orgánu, nebrání-li tomu těžko překonatelné překážky, zejména zdravotní stav (odst. 1). Nesplní-li žadatel o dávku ve lhůtě stanovené příslušným orgánem uvedené povinnosti, může být po předchozím upozornění žádost o dávku sociální péče zamítnuta (odst. 2). Z uvedeného tak plyne, že žadatel je povinen osvědčit všechny skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, tedy jak započitatelné příjmy, tak sociální a majetkové poměry, do nichž se zcela nepochybně promítá i majetek (finanční částky) pocházející z jiných zdrojů, než pouze ze zákonem předpokládaných příjmů. Výše uvedené povinnosti žadatele směřující k ověření rozhodných skutečností, jakož i následek jejich nesplnění, jsou přitom zrcadlovým odrazem faktu, že je to právě občan, kdo se rozhodl o dávku sociální péče žádat. Je na svobodném rozhodnutí každého občana, zda využije tuto poslední úroveň státem garantované záchranné sociální sítě (a zároveň však poskytovateli dávek umožní přístup k relevantním údajům), nebo zda na poskytnutí sociální pomoci rezignuje a uchová tak informace o svých poměrech vůči poskytovateli dávek v tajnosti.

V daném případě správní orgány vycházely pouze z posouzení příjmové a výdajové stránky žalobcovy finanční situace. Přitom zařadily zjištěný příjem žalobce - výhru v zákaznické soutěži, spočívající v pravidelně se opakující měsíční výplatě částky 11 000 Kč k rukám žalobce - do příjmů započitatelných z hlediska zákona o životním minimu, konkrétně jako příjem dle § 6 odst. 1 písm. j) tohoto zákona. Tuto právní otázku však již Nejvyšší správní soud řešil, a to v rozsudku ze dne 25. 7. 2007, č. j. 3 Ads 112/2006 - 58, www.nssoud.cz (který se týkal shodné výhry, avšak ve vztahu k dávkce sociální péče žalobcovy manželky - V. V.), přičemž dospěl k závěru, že výhru v loterii pod příjem uvedený v § 6 odst. 1 písm. j) zákona o životním minimu podřadit nelze.

Za rozhodné přitom považoval, že „výhra v loterii je předmětem daně z příjmů fyzických osob a není přitom od této daně osvobozena. Z tohoto druhu příjmů se za příjem pro účely zákona o životním minimu považují ty, jež jsou uvedeny v ustanovení § 6 odst. 1 písm. a) zákona o životním minimu. Jedná se o taxativní výčet, kdy pod bodem 5. je uvedeno ostatní příjmy uvedené v § 10 odst. 1 písm. a) až g) zákona o daních z příjmů. Pro účely zákona o životním minimu a na něj navazující zákony tedy zákonodárce - nepochybně vědomě - další příjmy uvedené v § 10 odst. 1 zákona o daních z příjmů [písmena b) až k)] do rozhodného příjmu nezahrnul“. Výklad, kterým by byla výhra zařazena do § 6 odst. 1 písm. j) zákona o životním minimu neakceptoval, neboť je „v přímém rozporu s koncepcí daného zákonného ustanovení a je zřejmé, že nemohl být záměrem zákonodárce“. Nejvyšší správní soud rovněž nesouhlasil s tím, že výhra v loterii je opakujícím se plněním. „Byť v dané věci byla vyplácena manželu žalobkyně v měsíčních splátkách, nic to nemění na jednorázovosti výhry

jako takové. Nejenže tedy soud (jakož i správní orgány před ním) chybně právně kvalifikovaly výhru jako příjem zahrnovaný do rozhodného příjmu pro účely zákona o životním minimu (resp. o sociální potřebnosti), ale braly ji navíc jako opakující se plnění, kterým svou podstatou není“. Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí přisvědčil úvaze krajského soudu, jehož rozhodnutí zrušil, o rozporu dané právní úpravy se zásadami zákona o sociální potřebnosti, avšak dospěl k závěru, že znění právních předpisů je natolik jednoznačné, že v podstatě vylučuje možnost jakéhokoli jeho „překlenutí výkladem“. Uzavřel tedy, že „krajský soud, jakož i před ním žalovaný, dospěly k chybným právním závěrům, pokud zahrnují výhru manžela žalobkyně do příjmů rodiny rozhodných pro posouzení nároku na dávku sociální péče podle zákona o sociální potřebnosti“.

Tuto skutečnost pak potvrdil i ve svém rozsudku ze dne 12. 6. 2008, č. j. 3 Ads 3/2008 - 52, www.nssoud.cz, kde soud posuzoval povinnost žalobcovy manželky vrátit opakovanou dávku sociální péče, na základě toho, že správnímu orgánu neoznámila, že jejímu manželovi byla od února 1998 vyplácena společností Ahold Czech Republic, a. s., výhra v částce 11 000 Kč měsíčně, přičemž se podle správního orgánu jednalo o skutečnost rozhodnou pro nárok na dávku sociální péče podle § 6 odst. 1 písm. j) zákona o životním minimu. Nejvyšší správní soud v naposled citovaném rozsudku setrval na tom, že výhra není příjmem podle § 6 odst. 1 písm. j) zákona o životním minimu, avšak zdůraznil, že se „*správní orgány I. i II. stupně již dále nezabývaly tím, zda bylo možné výhru manžela žalobkyně zohlednit při posouzení celkových sociálních a majetkových poměrů rodiny a tedy při zvážení sociální potřebnosti žalobkyně podle § 3 odst. 2 zákona č. 482/1991 Sb. Rovněž správní soud tuto otázku neřešil, neboť nebyla předmětem přezkumného soudního řízení*“. Věc byla proto vrácena žalovanému k dalšímu řízení, neboť nebylo lze „*učinít jednoznačný závěr o tom, zda byla dávka sociální péče vyplácena neprávem. Teprve poté, co by tuto skutečnost správní orgán postavil najisto, by bylo možné uvážít, zda žalobkyně neoprávněně vyplacení dávky zavinila*“.

Nejvyšší správní soud nevidí důvodu, pro něž by se měl od těchto závěrů odchýlovat a proto z nich vycházel i v nyní souzené věci. Je patrné, že právní názor správních orgánů, jakož i krajského soudu je v této otázce chybný a je tak důvodem pro zrušení rozsudku krajského soudu. Vzhledem k tomu, že posouzení předmětné výhry coby započitatelného příjmu je v podstatě jediným důvodem negativního rozhodnutí správních orgánů, je výše uvedený právní závěr i důvodem pro následné zrušení rozhodnutí žalovaného krajským soudem, přičemž však bude žalovanému uloženo, aby se věcí zabýval též z pohledu celkové sociální a majetkové situace žalobce (jak naznačeno výše).

I další stížní body však byly důvodné. Již v žalobě (str. 4) žalobce poukazoval na nezákonný postup, uplatněný správními orgány při shromažďování podkladů pro rozhodnutí. Konkrétně tvrdil, že na informace, získané od společnosti Ahold Czech Republic, a. s. a Česká spořitelna, a. s., se nevztahoval jím daný souhlas k ověřování skutečností rozhodných pro poskytnutí dávky dle § 7 zákona o sociální potřebnosti, neboť předmětná výhra takovou skutečností není. S touto námitkou se však krajský soud nijak nevypořádal, tedy nijak se povahou uvedeného souhlasu obecně, ani ve vztahu k zákonem stanovené mlčenlivosti, resp. k bankovnímu tajemství, nezabýval, a učinil tak svůj rozsudek v této části nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

Obdobný závěr je pak možno dovodit i k namítanému porušení zákona o ochraně osobních údajů, když krajský soud k žalobnímu tvrzení o nemožnosti zpracovávání údajů chráněných podle zákona o loteriích pouze kuse odkázal na § 9 písm. f) citovaného zákona s tím, že pro účely provádění sociální péče je možné zpracovávat citlivé údaje.

Pokud se pak krajský soud na straně 13 svého rozsudku odhodlal k citaci judikatury, učinil tak zcela nepřijatelnou formou. Smysl citace judikatury spočívá v argumentačním využití závěrů již vyřčených uznávanou autoritou soudního typu a v možnosti z toho plynoucí, spočívající ve zkrácení vlastního odůvodnění. Aby však takový odkaz splnil v plné míře svůj účel a byl v souladu s požadavkem přezkoumatelnosti daného rozhodnutí, musí být odkazované rozhodnutí jednoznačně specifikováno způsobem, který umožní i účastníkům řízení jeho rozumnou dohledatelnost (k zažitým zahraničním způsobům citací srov. např. Z. Kühn, H. Baňouch: *O publikaci a citaci judikatury aneb proč je někdy judikatura jako císařovy nové šaty*, in *Právní rozhledy* č. 13/2005, C. H. Beck, str. 484 - 491). V českém právním prostředí je zvykem v citaci rozhodnutí českých justičních orgánů uvádět minimálně soud, který rozhodnutí vydal, datum jeho vydání, číslo jednací či spisovou značku, a zdroj, podle něhož bylo rozhodnutí citováno, resp. zda bylo či nebylo publikováno (v případě rozhodnutí publikovaných v oficiálních sbírkách pak obvykle postačí identifikace číslem přiděleným citovanému rozhodnutí v takové sbírce a označením sbírky, tedy např. „č. 1390/2007 Sb. NSS“).

Pomine-li kasační soud, že mu byl krajským soudem „vložen do úst“ právní názor Krajského soudu v Ostravě (v případě citace označené jako „Ejk 99/2006“ se nejedná o „*právní stanovisko Nejvyššího správního soudu*“, ale o rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 12. 2005, č. j. 38 Cad 22/2004 - 31), musí, jako odporující výše uvedeným principům, odmítnout označování odkazované judikatury evidenční značkou, používanou pro vnitřní potřeby databáze rozhodnutí správních soudů, jím spravované. Takové označení prejudikatury významně snižuje argumentační hodnotu odkazu samotného. Lze jen dodat, že pod označením „Ej 308/2006“ se skrývá rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2006, č. j. 1 Aps 2/2006 - 68, www.nssoud.cz.

Kasační stížnost byla shledána důvodnou, Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek krajského soudu dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm, vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. září 2008

JUDr. Lenka
Kaniová
předsedkyně

senátu

