



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **V. K.**, zastoupené Mgr. Dagmar Dřimalovou, advokátkou, se sídlem Muchova 9/223, Praha 6, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, odbor sociální péče a zdravotnictví, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 4. 2005, č. j. SOC 62201/2005, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 7. 2007, č. j. 4 Cad 55/2005 - 90,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 7. 2007, č. j. 4 Cad 55/2005 - 90, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl žalobu žalobkyně (dále jen „stěžovatelky“), kterou brojila proti rovněž výše uvedenému rozhodnutí žalovaného, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 12 č. j. ODP/NEZ/258/2005/FOL ze dne 7. 2. 2005. Posledně jmenovaným rozhodnutím byla žalobkyni zvýšena s účinností od 1. 1. 2005 opakovaná dávka sociální péče podle zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociální potřebnosti“).

Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá kasační důvody, jež lze podle jejich obsahu subsumovat pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Konkrétně stěžovatelka v obsáhlé kasační stížnosti, pomine-li Nejvyšší správní soud četné invektivy na adresu soudu prvního stupně a rozličná superflua nevýznamná pro meritum věci, namítá následující:

V první řadě namítá nezákonný postup Městského soudu v Praze při předvolání k ústnímu jednání. Stěžovatelka namítá, že nedala ve smyslu ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. souhlas k tomu, aby Městský soud v Praze rozhodoval bez jednání. Městský soud v Praze jednání ve věci nařídil na 11. 7. 2007. Stěžovatelku k jednání předvolal, předvolání však zaslal až 21. 6. 2007. Předvolání bylo uloženo na poště od 22. 6. 2007, přičemž stěžovatelka si zásilku vyzvedla dne 9. 7. 2007. I když přihlédne ke skutečnosti, že fikce doručení nastala již 2. 7. 2007 (šlo o zásilku do vlastních rukou), nebylo podle stěžovatelky dodrženo při předvolání k jednání ustanovení § 49 odst. 1 s. ř. s., podle něhož předseda senátu nařídí k projednání věci samé jednání tak, aby účastníci měli k přípravě alespoň deset pracovních dnů.

Další námitkou stěžovatelky je, že Městský soud v Praze podle jejího názoru měl zrušit napadené rozhodnutí žalovaného z úřední povinnosti pro absenci zákonných náležitostí. Namítla, že ustanovení § 47 odst. 1, 2 a 3 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), vymezuje zákonné náležitosti správního rozhodnutí, které však rozhodnutí žalovaného neobsahují. Zejména stěžovatelka v napadeném rozhodnutí žalovaného postrádá důvody výroku, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se žalovaný řídil při hodnocení podkladů a při výkladu právních předpisů, a vypořádání námitek a vyjádření účastníků.

Pokud jde o meritum věci, stěžovatelka zásadně nesouhlasí se závěrem soudu, že postup žalovaného je ospravedlněn ustanovením § 3 odst. 4 zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o životním minimu“), podle něhož platí, že žije-li v domácnosti více osob, jejichž příjmy se posuzují podle § 4 cit. zákona společně, započítává se částka potřebná k úhradě nezbytných nákladů na domácnost pouze jednou. Zjišťuje-li se však životní minimum jedné z těchto osob (tedy, jak stěžovatelka zdůrazňuje, osob společně posuzovaných), určí se součtem částky potřebné k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb občana a poměrné části částky potřebné k zajištění nezbytných nákladů na domácnost. S ohledem na to odmítá závěr soudu, že pokud spolu se stěžovatelkou žijí v bytě další dvě osoby, které se společně neposuzují, zjistí se ve smyslu § 3 odst. 4 zákona o životním minimu celkové náklady na domácnost a žadateli o dávku se započte jen přiměřený podíl na nájemném a energii. Podle stěžovatelky nelze postup podle citovaného ustanovení použít, neboť se uplatní pouze v případě, kdy existují společně posuzované osoby. Stěžovatelka v této souvislosti upozorňuje na to, že byla uznána sociálně potřebnou podle ustanovení § 1 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti, nikoliv podle § 1 odst. 2 téhož zákona, tedy jako osoba samostatně žijící, nikoliv jako osoba společně posuzovaná. Tou být ostatně podle svého názoru nemůže, neboť v první řadě mezi ní a mezi dalšími osobami žijícími se stěžovatelkou v jednom bytě není osobní vztah vymezený ustanovením § 4 zákona o životním minimu, a především není splněna ani druhá podmínka společného posuzování, a to, že osoby ve smyslu § 4 zákona o životním minimu spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby ve smyslu § 115 občanského zákoníku.

S ohledem na skutečnost, že stěžovatelka s nikým společnou domácnost nevede, považuje za vyloučené, aby žalovaný vypočítával z částek nájemného a energií připadajících na celý byt jakési podíly pro jednotlivé osoby v bytě žijící, a jeden podíl posléze vydával za skutečné odůvodněné nezbytné náklady na domácnost stěžovatelky.

Stěžovatelka má za to, že předmětný byt obývaly dvě oddělené domácnosti, přičemž domácnost osob žijících se stěžovatelkou nemůže být nucena činit, co jí zákon neukládá, tedy nemůže být nucena k tomu, aby se podílela na nákladech domácnosti stěžovatelky. Stěžovatelka v této souvislosti odmítá odkaz Městského soudu v Praze na judikát SJS 772/2001, neboť v jeho případě šlo nezpochybnitelně o společně posuzované osoby ve smyslu § 4 zákona o životním minimu. Nadto podle stěžovatelky tento judikát zcela nerealisticky vymezuje, co se rozumí pod pojmem nákladů na domácnost.

Konečně pak na podporu svých námitek stěžovatelka obsáhle cituje a rozebírá důvodovou zprávu k zákonu č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, a zákonu č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, přičemž se věnuje především rozdílům oproti dosavadní úpravě v pojetí okruhu společně posuzovaných osob (zejména zavedení zákonných fikcí vedení společné domácnosti) a poukazuje na důvodovými zprávami demonstrative uváděné položky nákladů na domácnost, které podle názoru stěžovatelky diskvalifikují Městským soudem v Praze vyslovený názor, že náklady na domácnost jsou náklady na nájemné a energie.

V závěru pak stěžovatelka polemizuje s konstatováním Městského soudu v Praze, že v žalobě nebrojila proti výši částky podle § 3 odst. 2 písm. e) zákona o životním minimu. Namítá, že žaloba směřovala i proti této částce, neboť jí byla přiznána pouze v částce předvídané zákonem, která však neobsahuje nemalé náklady stěžovatelky spojené s osvědčováním snahy zvýšit si příjem vlastní prací.

S ohledem na výše uvedené stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud ze správního a soudního spisu zjistil následující skutečnosti rozhodující pro posouzení věci:

Ze spisové dokumentace správního orgánu prvního stupně vyplývá, že stěžovatelka pobírá opakovanou dávku sociální péče podle zákona o sociální potřebnosti. Pokud jde o dávku přiznanou za měsíc leden 2005, je ve spisu založen přípis stěžovatelky ze dne 3. 2. 2005, jímž reagovala na oznámení správního orgánu prvního stupně o zahájení řízení ve věci zvýšení dávky dne 6. 1. 2005. K tomuto přípisu stěžovatelka přiložila mj. doklad osvědčující výši nájmu, doklad o úhradě nákladů za elektřinu a doklad o úhradě nákladů za plyn v měsíci lednu 2005. Celkem šlo o částku 3528 Kč. Z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pak vyplývá, že tuto částku vzal jako prokázané náklady spojené s užíváním celého bytu. Vzhledem k tomu, že byt užívají celkem tři osoby, přiznal stěžovatelce jako odůvodněné náklady na domácnost jednu třetinu z této částky, tedy 1176 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí stěžovatelka podala odvolání, v němž namítala, že podle ustanovení § 3 odst. 2 písm. e) a § 3 odst. 3 písm. a) zákona o životním minimu je částkou potřebou k zajištění výživy a ostatních základních potřeb občana považuje spolu s částkou potřebnou k zajištění nezbytných nákladů na domácnost suma 4300 Kč,

kteřé podle svého názoru měla stěžovatelka dostávat. Z částky určené na nezbytné náklady na domácnost osoby, která není s nikým společně posuzovaná, podle stěžovatelky nelze nic odečítat, neboť jde podle jejího názoru o částku minimální a stanovenou zákonem, přičemž její snížení by znamenalo, že by sociálně potřebný občan nadále setrval v hmotné nouzi. Postup správního orgánu prvního stupně označila za nepřezkoumatelný, neboť z jeho rozhodnutí není zřejmé, na základě jakého právního předpisu a na základě jakého jeho ustanovení přistoupil k podělení částky nákladů na byt na třetiny.

Žalovaný ve svém rozhodnutí jako na relevantní právní důvod, proč setrval na názoru správního orgánu prvního stupně, uvedl, že podle ustanovení § 4 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti se občan, který se považuje za sociálně potřebného, poskytuje jednorázové nebo opakované dávky k zabezpečení výživy a ostatních základních osobních potřeb a k zajištění nezbytných nákladů na domácnost, přičemž se podle ustanovení § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti při rozhodování o výši dávky přihlíží k částkám životního minima, ke skutečným odůvodněným nákladům na zabezpečení výživy a ostatních potřeb a nezbytným nákladům na domácnost posuzovaného občana, k výši příjmu a k majetkovým poměrům. Námitky stěžovatelky proto odmítl jako irelevantní, neboť právě dikce § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti, který ve své dispozici prikazuje přihlídnout k výši částek životního minima, vede logicky k tomu, že výsledná částka dávky sociální péče podle zákona o sociální potřebnosti částky životního minima dosáhnout nemusí.

V obsáhlé žalobě stěžovatelka argumentovala v zásadě tím, že jí ze zákona o životním minimu náleží k úhradě nákladů na domácnost tímto částka 1940 Kč, a to proto, že je ve smyslu tohoto zákona jednotlivcem, nikoliv osobou společně posuzovanou. Stěžovatelka vychází z toho, že jestliže se při stanovení dávky sociální péče podle zákona o sociální potřebnosti ve spojení se zákonem o životním minimu nepřihlíží k příjmům osob, které žijí v tomtéž bytě a nejsou osobami společně posuzovanými ve smyslu § 4 zákona o životním minimu, nemůže se následně přihlížet ani k jejich vydáním a hovořit o jakési povinnosti těchto osob zdržujících se v jednom bytě podílet se na nákladech na domácnost žadatele o dávku. To podle stěžovatelky vyplývá i z ustanovení § 3 odst. 4 zákona o životním minimu, podle něhož se dílčí náklady na domácnost pouze v případě společně posuzovaných osob. Stěžovatelka nesouhlasila se závěrem žalovaného, že částky životního minima jsou při rozhodování o dávce podle zákona o sociální potřebnosti pouze částkami „orientačními“, k nimž se přihlíží. Podle stěžovatelky dávka sociální péče nemusí dosahovat výše životního minima pouze v případě, že žadatel žije se společně posuzovanými osobami, v případě, že má nějaký příjem, který nedosahuje částky životního minima, popřípadě žadatel není nemajetný, popřípadě neuplatní své jiné majetkové nároky. V ostatních případech je podle stěžovatelky povinností přiznat dávku ve výši stanovené zákonem o životním minimu. Opačný postup by podle stěžovatelky znamenal porušení práva podle čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. V tomto závěru stěžovatelka vychází z toho, že podle cit. článku Listiny základních práv a svobod každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Pokud pak zákon o životním minimu v ustanovení § 1 definuje životní minimum jako společensky uznanou minimální hranici příjmů občana, pod níž nastává stav jeho hmotné nouze, je podle stěžovatelky nasnadě, že nelze přiznat dávku sociální potřebnosti při úplné nemajetnosti žadatele nižší než životní minimum,

neboť by jinak žadatel setrval nadále v hmotné nouzi. To by bylo podle stěžovatelky v rozporu s čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Vedle toho také namítla, že náklady, které vzal v úvahu správní orgán prvního stupně i žalovaný (nájem, plyn, elektřina), nejsou jedinými důvodnými náklady na domácnost a že částka na domácnost stanovená zákonem o životním minimu je konstruována právě s ohledem na diverzitu možných nákladů.

Ze soudního spisu Městského soudu v Praze vyplývá, že dne 21. 6. 2007 samosoudkyně, jíž byla věc podle rozvrhu práce přidělena, nařídila jednání ve věci na den 11. 7. 2007 a obeslala účastníky předvoláním adresovaným do vlastních rukou. Stěžovatelka nebyla na uvedené adrese zastížena, dne 22. 6. 2007 proto bylo předvolání uloženo a stěžovatelka byla vyzvána, aby si je vyzvedla. Učinila tak až 9. 7. 2007. K jednání dne 11. 7. 2007 se nedostavila. Soud konstatoval, že bylo vykázáno doručení předvolání a že neobdržel od stěžovatelky omluvu, a proto jednal i za její neúčasti.

Městský soud v Praze v napadeném rozsudku konstatoval, že podle § 90 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálním zabezpečení“), se občanům, jejichž potřeby nejsou zabezpečeny příjmy z výdělečné činnosti, popř. dávkami, a příslušný orgán jim nemůže zajistit vhodné zaměstnání, poskytují peněžité a věcné dávky. Dále Městský soud v Praze odkázal na § 1 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti vymezující sociálně potřebného občana a ustanovení § 3 odst. 2, 3 a 4 téhož zákona vymezující výjimky z obecné definice sociální potřebnosti. Dále poukázal na již citovaný § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti, podle něhož se při stanovení dávky sociální potřebnosti přihlíží k částkám životního minima, ke skutečným odůvodněným nákladům na výživu a osobní potřeby a nezbytným nákladům na domácnost. Městský soud v Praze rovněž citoval ustanovení § 3 odst. 4 zákona o životním minimu, podle něhož žije-li v domácnosti více osob, jejichž příjmy se posuzují podle § 4 společně, započítává se částka potřebná k úhradě nezbytných nákladů na domácnost pouze jednou. Zjišťuje-li se však životní minimum jedné z těchto osob, určí se součtem částky potřebné k zajištění výživy a ostatních potřeb občana a poměrné částky potřebné k zajištění nezbytných nákladů na domácnost. Podle Městského soudu v Praze bylo podle tohoto ustanovení postupováno v případě stěžovatelky. Dále Městský soud v Praze odkázal na judikát publikovaný pod SJS 772/2001, podle něhož 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.

Stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a tuto kasační stížnost podala včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). V kasační stížnosti uplatňuje důvody, které lze podle obsahu subsumovat, jak již bylo uvedeno, pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud za této situace napadený rozsudek Městského soudu v Praze v mezích řádně uplatněných kasačních důvodů a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

V souladu s logikou kasačních námitek se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval námitkou vadného předvolání k ústnímu jednání, neboť jde o námitku vadného postupu v řízení, přičemž tato vada mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Pokud by byla tato námitka shledána případnou, v zásadě by již nebylo na místě zabývat se námitkami meritorními. S ohledem na zjištěné skutečnosti ze soudního spisu je třeba přisvědčit důvodnosti této námitky. Podle ustanovení § 49 odst. 1 s. ř. s. k projednání věci samé nařídí předseda senátu jednání a předvolá k němu účastníky tak, aby měli k přípravě alespoň deset pracovních dnů. O jednání vyrozumí osoby zúčastněné na řízení. Dle odstavce 3 citovaného ustanovení neúčast řádně předvolaných účastníků nebrání projednání a skončení věci, nejsou-li důvody pro odročení podle § 50.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že v projednávaném případě Městský soud v Praze postup podle ustanovení § 49 odst. 1 s. ř. s. citovaného výše nedodržel. S ohledem na ustanovení § 50c odst. 4 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s ust. § 64 s. ř. s., nastala v případě stěžovatelky fikce doručení předvolání dne 2. 7. 2007. V tom případě měla k přípravě na jednání pouhých šest pracovních dní (5. 7., 6. 7., 7. 7. a 8. 7. 2007 byly dny pracovního klidu), tedy méně než deset pracovních dnů, které stanoví zákon. Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 31. 5. 2004, č. j. 7 Ads 41/2003 – 50 (publikováno pod č. 323/2004 Sb.NSS), za těchto okolností by krajský soud mohl jednat pouze tehdy, jestliže by stěžovatelce k přípravě na jednání postačovala lhůta kratší, případně souhlasila-li by stěžovatelka, v jejíž neprospěch jde zkrácení lhůty, se zkrácením této lhůty. V daném případě tomu tak nebylo, předcházející řízení proto bylo stiženo vadou, která vedla ke znemožnění konání jednání až do doby, kdy by uplynula zákonem stanovená lhůta. Proto měl krajský soud nařízené jednání odročit, a nikoliv vydat rozhodnutí ve věci samé. Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů shledal námitku stěžovatelky týkající se nedodržení zákonné lhůty jako důvodnou.

S ohledem na to, že Nejvyšší správní soud shledal důvodnou námitku ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., je obecně vzato nadbytečné zabývat se ostatními námitkami směřujícími k meritu věci. Přihlížejte k tomu, že stěžovatelka obdobné meritorní námitky uplatňuje i v jiných řízeních týkajících téže dávky (pouze za jiná období) a při vědomí toho, že se již k těmto námitkám Nejvyšší správní soud v několika rozsudcích vyslovil, vysloví se v tomto řízení s ohledem na jistou ekonomii řízení nad rámec potřebného odůvodnění i ke stěžovatelčiným námitkám věcným.

Pokud jde o námitku nepřezkoumatelnosti, Nejvyšší správní soud předesílá, že spočívá především na stěžovatelčině předpokladu, že pro postup žalovaného neexistoval jakýkoliv zákonný podklad, resp. ten, na nějž žalovaný poukázal, stěžovatelka odmítá akceptovat. Stěžovatelka vytýká rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i žalovaného totiž to, že neuvedl pro svůj postup řádně (v jejím pojetí) zákonné ustanovení a nevypořádal se se skutkovým zjištěním, že stěžovatelka nežije s nikým ve společné domácnosti. Tím se tato námitka z roviny vytýkané nepřezkoumatelnosti dostává do roviny námitek právního posouzení – nejde totiž v podstatě o námitku nedostatku právních důvodů či oporu rozhodnutí ve spisu, ale o námitku nesprávného právního posouzení věci. Ostatně, jak vidno z rekapitulační části, obdobně byla formulována žalobní námitka stěžovatelky. K otázce právního posouzení se Nejvyšší správní soud vysloví

posléze. Na tomto místě pouze zdůrazní, že obecně nelze považovat za nepřezkoumatelné správní rozhodnutí, které neobsahuje, formálně vzato, veškeré náležitosti ve smyslu § 47 správního řádu. Nejvyšší správní soud musí poukázat na správní judikaturou setrvale drženou zásadu definovanou již rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 6. 1996, č. j. 6 A 825/95 - 7, podle níž soud může jako překlenutelnou procesní chybu posoudit to, když i přes určitou nedostatečnost odůvodnění písemného vyhotovení rozhodnutí jsou skutkové údaje, z nichž správní orgán vycházel, obsahem správního spisu, a skutkové a právní úvahy správního orgánu, které vedly k vydání rozhodnutí, jsou ze spisu v základních rysech bez pochyb rekonstruovatelné. Účelem soudního přezkumu správních rozhodnutí není lpění na formální dokonalosti správních rozhodnutí, ale účinná ochrana veřejných subjektivních práv adresátů veřejné správy. Vědom si tohoto úkolu správního soudnictví, může Nejvyšší správní soud poněkud slevit z nároků na dodržení jinak zcela oprávněných požadavků § 47 správního řádu s vědomím toho, že ve správním spisu našel dostatečnou oporu pro úvahu, že je rozhodnutí stěžovatelky po právní i skutkové stránce v souladu se zákonem.

Pokud jde o argumentaci stěžovatelky ve věci samé, Nejvyšší správní soud může dát stěžovatelce sice zapravdu v tom, že Městský soud v Praze poněkud nepřipadně v jednom odstavci odkázal ve své argumentaci na ustanovení § 3 odst. 4 zákona o životním minimu. Zmíněné ustanovení se týká pouze skupiny osob společně posuzovaných ve smyslu § 4 zákona o životním minimu a upravuje postup, jak zjistit částku životního minima jedné z osob společně posuzovaných. Stěžovatelka však, jak bylo v řízení před správními orgány i v řízení před soudem konstatováno, osobou společně posuzovanou ve smyslu § 4 zákona o životním minimu není a nebyla. Městský soud v Praze ovšem při své argumentaci odkázal i na další ustanovení rozhodných právních předpisů a ta interpretoval zcela přílehavě.

Výše zmíněné konstatování o přijatelnosti závěrů Městského soudu v Praze pak musí Nejvyšší správní soud doplnit o zásadní odmítnutí i další argumentace stěžovatelky. Ta totiž spočívá na flagrantním omylu co do obsahu ustanovení čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a ustanovení § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti ve spojení s ustanovením § 1 zákona o životním minimu.

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 příjemkyni dávky sociální péče podle zákona o sociální potřebnosti ve výši životního minima, pokud je zjištěno, že je bez příjmu a nemajetná a nežije s nikým ve společné domácnosti. 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. V tomto kontextu je zcela oprávněný odkaz Městského soudu v Praze na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 16 Ca 300/99 - 25 (SJS 772/2001), konkrétně na tu část, v níž krajský soud konstatoval, že 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, neboť ústavní stížnost proti tomuto rozsudku odmítl pro zjevnou neopodstatněnost s konstatováním, že podstatou ústavní stížnosti byla polemika stěžovatelky s právním názorem orgánů veřejné moci, rozhodujících ve věci, které se zcela jednoznačně shodly na výkladu příslušných zákonných ustanovení. Od těchto závěrů, jež v zásadě spočívají v konstatování, že sociální potřeby (jejichž součástí jsou i nezbytné náklady na domácnost), jsou zajišťovány sociální dávkou, která tyto nezbytné náklady hradí a není jejím účelem poskytovat více, než je nezbytná, stávající a skutečně existující potřeba, se podle názoru Ústavního soudu není nutno odchylovat (srov. usnesení Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 319/2000 ze dne 12. 1. 2001).

V případě stěžovatelky pak bylo zjevné, že sice nežije s nikým ve společné domácnosti, resp. že není osobou společně posuzovanou, nicméně pokud jde o náklady na bydlení, byl správní orgán konfrontován se skutkovým zjištěním, že stěžovatelka žije v jednom bytě s dalšími dvěma osobami (být v oddělených domácnostech), a zároveň stěžovatelka doložila některé náklady (plyn, elektřina, nájem) týkající se celého bytu, tedy obou (příp. tří) domácností bez rozlišení, co spotřebovala skutečně sama, a co je spotřeba oněch ostatních osob, které nejsou sociálně potřebné a nejsou společně posuzovány se stěžovatelkou. Za této situace bylo logické a zcela v souladu s limity správní diskrece ve smyslu § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti, pokud správní orgán prvního stupně vyšel z premisy, že se na těchto doložených nákladech podílejí ve skutečnosti tři osoby, a to přibližně stejným dílem. Jestliže tedy za odůvodněné náklady na bydlení označil částku jedné třetiny ze skutečně doložených nákladů na celý byt, pohyboval se zjevně v rámci diskrečního oprávnění.

Je třeba rovněž odmítnout argumentaci stěžovatelky, že jak výzva správního orgánu prvního stupně, tak Městským soudem v Praze citovaný rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem nepřiměřeně pojem nákladů na domácnost zužují. Jak již Nejvyšší správní soud výše konstatoval, ustanovení § 7 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti zakotvuje povinnost žadatele o dávku sociální péče nebo příjemce dávky sociální péče

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. Nesplnění této povinnosti pak je sankcionováno možností správního orgánu žádost o dávku sociální péče zamítnout, výplatu dávky sociální péče zastavit nebo dávku sociální péče odejmout. Jde tedy, jak vidno, o povinnost zákonnou, **již musí žadatel splnit i bez výzvy**. Je tedy nesporné, že stěžovatelka měla povinnost rozhodnou skutečnost - tedy druh a výši nákladů na domácnost - osvědčit. Nic jí přitom nebránilo v tom, aby osvědčila náklady i jiné, než byly uvedeny ve výzvě.

Jak již dříve Nejvyšší správní soud konstatoval (rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 6 Ads 76/2007 - 70), správní orgán v zásadě není povinen poskytnout poučení, co se pod zákonným pojmem „náklady na domácnost“ skrývá. Ve zmíněném rozsudku uvedl, že vysvětlení samotného obsahu pojmu nákladů na domácnost jako pojmu hmotného práva má smysl pouze tehdy, pokud nejde o pojem obecně známý či laicky uchopitelný. Pojem nákladů na domácnost je z pohledu obecného jazykového úzu přitom natolik srozumitelný, že ho není třeba speciálně vysvětlovat. Jakkoliv je zajisté možné vymezovat příklady nákladů na jakousi běžnou a průměrnou domácnost, je primárně na žadateli o dávku sociální péče podle zákona o sociální potřebnosti, aby své potřeby spojené s chodem vlastní domácnosti označil - je pak na správním orgánu, aby vyhodnotil, které vynaložené náklady jsou oněmi náklady nezbytnými, resp. náklady, které se skutečně vztahují k chodu domácnosti. Mimo to, jakýkoliv pokus o obšírnější výčet nákladů na domácnost by skrýval nebezpečí, že bude interpretován jako výčet taxativní, který by posléze žadatelé o dávku mohli (do jisté míry oprávněně) napadat pro jeho neúplnost a mohli by namítat, že jim takovým výčtem správní orgán zamezuje uplatnit i jiné oprávněné nezbytné náklady na domácnost.

Nejvyšší správní soud shledal s ohledem na výše uvedené kasační stížnost důvodnou, proto mu nezbylo než rozsudek Městského soudu v Praze zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 s. ř. s.).

Městský soud v Praze je v dalším řízení vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (§ 110 odst. 3 s. ř. s.)

Městský soud v Praze rozhodne v novém rozhodnutí i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.) včetně odměny ustanovené advokátky.

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

V Brně dne 30. října 2008

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně

senátu

