



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.**, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, odbor sociální péče a zdravotnictví, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 4. 2006, č. j. MHMP 83815/2006, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2007, č. j. 2 Cad 59/2006 - 56,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2007, č. j. 2 Cad 59/2006 - 56, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze v záhlaví uvedeným rozsudkem zrušil pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů v záhlaví označené rozhodnutí žalovaného (dále jen „stěžovatel“), jímž bylo potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 12 č. j. ODP/NEZ/159/2006/FOL ze dne 25. 1. 2006. Posledně jmenovaným rozhodnutím byla žalobkyni zvýšena s účinností od 1. 1. 2006 opakovaná dávka sociální péče podle zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociální potřebnosti“).

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá kasační důvody, jež lze podle jejich obsahu subsumovat pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Konkrétně stěžovatel namítá, že Městský soud v Praze nesprávně aplikoval ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel zastává názor, že

podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze postupovat pouze tehdy, kdy například z výroku žalovaného rozhodnutí nelze zjistit, jak vlastně bylo rozhodnuto, je-li výrok vnitřně rozporný či nelze rozeznat, co je výrok a co je odůvodnění. Takto závažnými vadami rozhodnutí stěžovatele podle jeho názoru netrpí. Nesouhlasí rovněž se závěrem Městského soudu v Praze, že by nebyly řádně označeny předpisy, kterými se správní orgán při rozhodování řídil, a domnívá se, že rozhodná ustanovení byla řádně vyložena. Stěžovatel namítá, že nelze za nepřezkoumatelné označit rozhodnutí, v němž chybí údaje, které nemohou mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Stěžovatel poukazuje na to, že v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i v rozhodnutí jeho bylo řádně objasněno, jak správní orgán došel k výpočtu výše nezbytných nákladů na domácnost žalobkyně. Jak bylo uvedeno i v řízení před Městským soudem v Praze, správní orgán se řídil při výpočtu zákonem a aktem metodického řízení Ministerstva práce a sociálních věcí, který v řízení soudu předložil. Rozsudek Městského soudu v Praze tyto okolnosti ostatně zmiňuje. Dále stěžovatel namítá, že skutečnost, že žalobkyně obývá byt se dvěma dalšími osobami, je zřejmá z obsahu správního spisu a zcela zjevně tuto skutečnost potvrzuje sama žalobkyně ve svých podáních. Stěžovatel rovněž nesouhlasí s výtkou Městského soudu v Praze, že nezjišťoval příbuzenské vztahy mezi žalobkyní a ostatními uživateli bytu, neboť tato skutečnost není podle jeho názoru pro rozhodnutí vůbec relevantní. Relevantní skutečností je, že žalobkyně není s ostatními osobami v poměru osob společně posuzovaných a že všechny tři osoby obývají jeden byt. Tyto skutečnosti napadené rozhodnutí stěžovatele reflektuje. Závěrem stěžovatel uvedl, že přepjatý formalismus při posuzování náležitostí rozhodnutí ve správním soudnictví neodpovídá principu materiálního právního státu a poslání správního soudnictví. Primárním účelem soudní ochrany je poskytování ochrany veřejným subjektivním právům. Soudy nemohou odmítat zabývat se určitou věcí ze zcela formálních (či spíše formalistických) důvodů. Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobkyně v obsáhlém vyjádření v první řadě namítla nedostatek oprávnění k jednání osoby podávající kasační stížnost za stěžovatele a namítla, že není u stěžovatele splněna ani podmínka povinného právního zastoupení podle § 105 odst. 2 s. ř. s. Kasační stížnost byla podepsána totiž ředitelkou odboru sociální péče a zdravotnictví, která má vysokoškolské lékařské vzdělání. Nejedná se tedy zjevně o osobu s vysokoškolským právnickým vzděláním ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Ředitelka odboru není ani zmocněna podle žalobkyně k jednání za stěžovatele. Takovou pravomoc má pouze ředitel magistrátu a jím výslovně zmocněné osoby. Ředitelka odboru při podání kasační stížnosti však takovým zmocněním nedisponovala. Kasační stížnost doručená Městskému soudu v Praze dne 22. 6. 2007 podle žalobkyně tedy není projevem vůle stěžovatele a Nejvyšší správní soud se jí nemůže zabývat. Žalobkyně poukazuje na to, že si této vady byl stěžovatel patrně vědom, proto dne 28. 6. 2007 adresoval Městskému soudu v Praze kasační stížnost novou, v níž byla uvedena jako jednatel osoba Mgr. Zuzana Kukulová, a ke kasační stížnosti bylo přiloženo pověření ředitele Magistrátu hlavního města Prahy. Tato kasační stížnost však již byla podle žalobkyně opožděná.

K věci samé žalobkyně uvedla, že ustanovení § 68 odst. 2 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), vymezuje zákonné náležitosti správního rozhodnutí, které však rozhodnutí žalovaného neobsahují. Zejména v napadeném

rozhodnutí stěžovatele postrádá důvody výroku, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se stěžovatel řídil při hodnocení podkladů a při výkladu právních předpisů, a vypořádání námitek a vyjádření účastníků.

Pokud jde o meritum věci, žalobkyně poukazuje na to, že počet osob obývajících byt, pokud nejsou osobami společně posuzovanými, je pro určení výše dávky na úhradu nezbytných nákladů na domácnost irelevantní. Poukazuje přitom na ustanovení § 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 stěžovatele, že pokud spolu se žalobkyní žijí v bytě další dvě osoby, které se společně neposuzují, zjistí se celkové náklady na domácnost a žadateli o dávku se započte jen přiměřený podíl na nájemném a energii. S ohledem na skutečnost, že žalobkyně s nikým společnou domácnost nevede, považuje za vyloučené, aby stěžovatel 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 žalobkyně. Žalobkyně má za to, že předmětný byt obývaly dvě oddělené domácnosti, přičemž domácnost osob žijících se žalobkyní nemůže být nucena činit, co jí zákon neukládá, tedy nemůže být nucena k tomu, aby se podílela na nákladech domácnosti žalobkyně.

Konečně pak na podporu svých námitek žalobkyně 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.

S ohledem na výše uvedené žalobkyně navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl, popřípadě ji zamítl.

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

Ze spisové dokumentace správního orgánu prvního stupně vyplývá, že žalobkyně pobírá opakovanou dávku sociální péče podle zákona o sociální potřebnosti. Pokud jde o dávku přiznanou za měsíc leden 2006, je ve spisu založen přípis žalobkyně ze dne 19. 1. 2006, jímž reagovala na výzvu správního orgánu prvního stupně k osvědčení skutečností rozhodných pro trvání nároku na dávku, její výši nebo výplatu. K tomuto přípisu žalobkyně jako doklady přiložila doklad osvědčující výši nájmu a doklad o úhradě nákladů za elektřinu v měsíci prosinci 2005. Celkem šlo o částku 3335 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

žalobkyni jako odůvodněné náklady na domácnost jednu třetinu z této částky, tedy 1112 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí žalobkyně podala odvolání, v němž namítala, že podle ustanovení § 3 odst. 2 písm. e) a § 3 odst. 3 písm. a) zákona o životním minimu se za částku potřebou k zajištění výživy a ostatních základních potřeb občana považuje částka ve výši 2400 Kč a za částku potřebnou k zajištění nezbytných nákladů na domácnost částka 2020 Kč měsíčně, jde-li o jednotlivce. Součtem těchto částek je 4420 Kč, které podle svého názoru měla dostávat. Z částky 2020 Kč určené na nezbytné náklady na domácnost osoby, která není s nikým společně posuzovaná, podle žalobkyně 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 třetinu.

Stěžovatel 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 žalobkyně 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 žalobkyně argumentovala v zásadě tím, že jí ze zákona o životním minimu náleží k úhradě nákladů na domácnost částka 2020 Kč, a to proto, že je ve smyslu tohoto zákona jednotlivcem, nikoliv osobou společně posuzovanou, tedy v podstatě stejně jako ve vyjádření ke kasační stížnosti. 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 totéž 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 žalobkyně vyplývá i z ustanovení § 3 odst. 4 zákona o životním minimu, podle něhož se dělí náklady na domácnost pouze v případě společně posuzovaných osob. Podle žalobkyně 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 žalobkyně povinností přiznat dávku ve výši stanovené zákonem o životním minimu. Opačný postup by podle žalobkyně znamenal porušení práva podle čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. V tomto

závěru 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 žalobkyně nasnadě, že nelze přiznat dávku sociální potřeby při úplné nemajetnosti žadatele nižší než životní minimum, neboť by jinak žadatel setrval nadále v hmotné nouzi.

Městský soud v Praze v napadeném rozsudku konstatoval, že podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soud zruší napadnuté rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo v nedostatku důvodů k rozhodnutí. Podle názoru Městského soudu v Praze v dané věci již rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo nepřezkoumatelné z důvodu nedostatku důvodů, neboť z tohoto správního rozhodnutí vůbec nevyplývá, jakým způsobem správní orgán došel ke stanovení výše nezbytných nákladů na domácnost. Z rozhodnutí nevyplývá, jakým způsobem došel k celkové výši nákladů na domácnost ve výši 3335 Kč a ke skutečnosti, že na těchto nákladech se podílí 3 osoby, a tedy že odůvodněným nákladem na domácnost žalobkyně je částka 1112 Kč. Městský soud v Praze podotkl, že ze správního spisu pouze vyplývá, že byt, který užívá též žalobkyně, je bytem družstevním a uživatelem družstevního bytu je ing. L. M. Ze správního spisu ani z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně však podle Městského soudu v Praze nevyplývá, kolik osob tento byt užívá, v jakém vzájemném příbuzenském či jiném vztahu mezi sebou jsou a jaké důvody vedly správní orgán k rozhodnutí, že odpovídající částka, potřebná k zajištění nezbytných nákladů na domácnost u žalobkyně je částkou 1112 Kč, a to i s ohledem na skutečnost, že žalobkyně je považována za osobu sociálně potřebnou dle § 1 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti a částka potřebná k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb dle § 3 odst. 2 písm. e) zákona o životním minimu činí 2400 Kč. Navíc žalobkyně je posuzována jako samostatně žijící osoba a společně s ní nejsou uváděny žádné společně posuzované osoby dle § 4 zákona o životním minimu. Tato nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně činí nepřezkoumatelným i rozhodnutí stěžovatele, neboť odkázal pouze na obsah rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Rozsudek byl stěžovateli doručen dne 8. 6. 2007. Dále ze spisu vyplývá, že stěžovatel zaslal dne 21. 6. 2007 Městskému soudu v Praze podání označené jako kasační stížnost (doručeno dne 22. 6. 2007), které bylo podepsáno MUDr. Ilonou Matulovou, ředitelkou odboru sociální péče a zdravotnictví stěžovatele. Dne 28. 6. 2007 pak stěžovatel podal k poštovní přepravě další písemnost označenou jako kasační stížnost (Městskému soudu v Praze doručena dne 29. 6. 2007), totožného obsahu s podáním prvním, která byla podepsána Mgr. Zuzanou Kukulovou, pověřenou zastupováním Magistrátu hlavního města Prahy. K tomuto podání bylo připojeno pověření ředitele stěžovatele ze dne 26. 6. 2007, v němž výslovně pověřuje Mgr. Zuzanu Kukulovou k podání kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 2 Cad 59/2006 - 56 ze dne 30. 5. 2007 a k zastupování stěžovatele při projednávání kasační stížnosti u Nejvyššího správního soudu. S ohledem na duplicitu podání stěžovatele označených jako kasační stížnost, přičemž jednajícím za stěžovatele byla vždy různá osoba, Nejvyšší správní soud dne 18. 6. 2008 stěžovatele vyzval, aby sdělil Nejvyššímu správnímu soudu, která z obou zaměstnankyň stěžovatele byla ve smyslu § 33 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního

(dále jen „s. ř. s.“), oprávněna za stěžovatele jako správní úřad ve věci jednat, a byla tedy oprávněna i k podání kasační stížnosti. Stěžovatel na tuto výzvu dne 9. 7. 2008 sdělil, že Organizační řád Magistrátu hlavního města Prahy v článku 12 písm. c) stanoví, že stěžovatele v administrativně právních vztazích zastupuje a jeho jménem jedná ředitel odboru, který je odpovědný za daný úsek. Článek 4 písm. h) pak opravňuje ředitele stěžovatele k tomu, aby pověřil písemně jiného zaměstnance k tomu, aby v administrativně právních vztazích zastupoval stěžovatele navenek. Tato ustanovení je třeba podle stěžovatele s ohledem na projednávaný případ vykládat tak, že do doby vystavení písemného pověření Mgr. Zuzaně Kukulové byla oprávněna za stěžovatele jednat a kasační stížnost podat pouze ředitelka odboru sociální péče a zdravotnictví. Zároveň s tímto přípisem osvědčil stěžovatel vysokoškolské právnické vzdělání Mgr. Kukulové.

Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze vzešlo (§ 102 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. Z hlediska podmínek řízení se ovšem Nejvyšší správní soud musel vypořádat s námitkou žalobkyně směřující proti nedostatku oprávnění jednat za stěžovatele a proti nedostatku právního zastoupení podle § 105 odst. 2 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel, jakožto správní úřad, ve správním řízení soudním může procesně relevantním způsobem projevit navenek vůli za splnění předpokladu, že ji projeví prostřednictvím osoby definované v ustanovení § 33 odst. 5 s. ř. s. Zmíněné ustanovení, s výhradou speciální právní úpravy, představuje komplexní úpravu jednání za správní úřad v soudním řízení správním. Podle zmíněného ustanovení platí, že nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jedná za správní orgán jeho vedoucí, popřípadě jiná osoba k tomu oprávněná podle vnitřních předpisů. Ustanovení § 81 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (tedy případný speciální předpis), neobsahuje žádnou odchylnou úpravu od ustanovení § 33 odst. 5 s. ř. s., neboť ve svém odstavci prvním pouze stanoví, že v čele Magistrátu hlavního města Prahy je ředitel Magistrátu hlavního města Prahy, který je nadřízený všem zaměstnancům hlavního města Prahy do magistrátu zařazeným. I pro stěžovatele se tak v plném rozsahu uplatní citované ustanovení soudního řádu správního. Podle něj, jak již bylo uvedeno, primárně za správní úřad jedná jeho vedoucí, sekundárně pak jiná osoba k tomu oprávněná podle vnitřních předpisů.

Z vnitřního předpisu stěžovatele, tedy Organizačního řádu Magistrátu hlavního města Prahy, přitom vyplývá, že originární a plnou způsobilost jednat za tento správní úřad má jeho ředitel. Své oprávnění jednat může kdykoliv individuální dispozicí ad hoc přenést na jiného zaměstnance. Pokud jde o ředitele odborů, ti jsou oprávněni samostatně bez speciálního zmocnění ad hoc jednat a) pouze na úseku svěřené působnosti a b) v administrativně právních vztazích, přičemž obě podmínky jsou koncipovány jako podmínky kumulativní. S ohledem na tuto úpravu vnitřního předpisu Nejvyšší správní soud konstatuje, že ředitelka odboru sociální péče a zdravotnictví nepochybně byla oprávněna v projednávané věci za stěžovatele jednat, pokud jde o kritérium první, tj. z hlediska úseku svěřené působnosti. Projednávaná věc se týká sociální péče, jde tedy zjevně o kompetenci předmětného odboru, který byl ostatně věcně příslušným i pro rozhodnutí, jež bylo předmětem soudního přezkumu. Pokud však jde o kritérium druhé,

tj. existenci „administrativně právního vztahu“, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že naplněno nebylo. Pojem „administrativně právní vztah“ není pojmem legálním. Jde o pojem značně vágní, jehož definici nepodává recentní judikatura vůbec (ta tohoto pojmu ani neužívá) a současná doktrína, pokud jej užívá, vymezuje jej značně neurčitě (srov. Hendrych, D. a kol.: Správní právo: obecná část, 6. vydání, Praha: C. H. Beck, str. 79 a násl.). Při vší neurčitosti však lze dovodit, že tímto termínem míní vztahy realizace veřejné správy, tj. vzájemný vztah správního úřadu a adresáta veřejnoprávního působení (srov. tamtéž, marg. č. 80). Jakkoliv se soudní přezkum aktů veřejné správy týká realizace veřejné správy v tomto vztahu, Nejvyšší správní soud je dalek systém soudních záruk zákonnosti veřejné správy ztotožňovat se správou samou a činit z nich integrální součást veřejné správy. Již mnohokrát ve svých rozhodnutích konstatoval, že správní soudnictví nesmí být chápáno jako „odvolací instance“ správní, neboť by tím docházelo k popírání dělby moci jako základního principu demokratického právního státu. Je třeba mít na paměti skutečnost, že vztahy vznikající při aplikaci správního práva ve veřejné správě jakožto činnosti podzákonné a nařizovací a součásti moci výkonné vykazují zcela odlišnou kvalitu již jen pro jinou metodu právní regulace¹ než vztahy vznikající při realizaci procesních oprávnění v soudním řízení správním. S ohledem na to Nejvyšší správní soud nemůže akceptovat výklad, že by zmocnění jednat v administrativně právních vztazích zahrnovalo i procesní aktivitu v řízení soudním.

Vycházejí z právě řečeného, Nejvyšší správní soud konstatuje, že podání stěžovatele podepsané MUDr. Ilonou Matulovou jako ředitelkou příslušného odboru stěžovatele, trpělo vadou nedostatečného průkazu k jednání za správní orgán. Nejvyšší správní soud však konstatuje ve shodě s judikaturou soudů civilních (srovnej zejména rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 27. 1. 2000 ve věci sp. zn. 20 Cdo 416/98, uveřejněno pod č. 77/2000 in Soudní judikatura, 7/2000, str. 269), že vadu průkazu k jednání za právnickou osobu je třeba považovat za nedostatek podmínky řízení, který lze odstranit, a to i zpětně, přičemž dodatečné doložení oprávnění jednat za právnickou osobu činí zhojenými i ty úkony, k nimž došlo předtím. Za úkon zhojující výše naznačený nedostatek považuje Nejvyšší správní soud přípis ze dne 9. 7. 2008, v němž se ředitel Magistrátu hlavního města Prahy výslovně k úkonu provedenému vedoucí příslušného odboru, tedy ke kasační stížnosti ze dne 21. 6. 2007, přihlásil.

Pokud jde o žalobkyní namítaný nedostatek právního zastoupení ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s., Nejvyšší správní soud konstatuje, že i v tomto případě jde o nedostatek podmínky řízení odstranitelný. I bez výzvy soudu byl stěžovatelem odstraněn právě podáním z 28. 6. 2007, v němž k zastupování stěžovatele byla pověřena Mgr. Kukulová, u níž stěžovatel prokázal rovněž vysokoškolské právnické vzdělání ve smyslu cit. ustanovení.

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.

¹ Metodou právní regulace se tu míní specifický způsob právního regulování vyjadřující povahu a míru působení jednotlivých účastníků právního vztahu na vznik a rozvíjení tohoto vztahu – srov. Macur, J.: Občanské právo procesní v systému práva, vydání první, UJEP Brno, 1975, str. 111 – 114.

Městský soud v Praze postavil své zrušující rozhodnutí na konstatování nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí stěžovatele (potažmo již rozhodnutí správního orgánu prvního stupně) pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V této souvislosti Nejvyšší správní soud musí předně 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 § 68 správního řádu s vědomím toho, že ve správním spisu nalezl dostatečnou oporu pro úvahu, že je rozhodnutí stěžovatelky po právní i skutkové stránce v souladu se zákonem. Na tomto místě je tedy třeba zdůraznit, že obecně nelze považovat za nepřezkoumatelné správní rozhodnutí, které neobsahuje, formálně vzato, veškeré náležitosti ve smyslu § 68 správního řádu. V tomto kontextu se jeví oprávněnou námitka stěžovatele, že Městským soudem v Praze požadovaná skutková zjištění, která v odůvodnění rozhodnutí postrádal, jsou nepochybně obsahem spisové dokumentace (žalobkyní uvedené náklady na domácnost, skutečnost, že obývá byt spolu se dvěma dalšími osobami), přičemž tato skutková zjištění nebyla žalobkyní v žádné fázi řízení správního ani soudního zpochybněna.

Pokud jde o náležitosti další (tj. o zjištění příbuzenského poměru mezi osobami obývajícími byt a o zachycení aplikačního postupu rozhodného ustanovení), je třeba úvahy Městského soudu v Praze o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí odmítnout i z dalšího důvodu, než pro pouhou skutečnost, že postup správního orgánu je zřejmý z obsahu spisu. Nejvyšší správní soud podotýká, že otázka případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, která se týká především skutkových zjištění, je úzce spjata s otázkou relevantní právní normy, jež má být aplikována, a jejího obsahu. Neboť je to právě hypotéza právní normy, která stanoví okruh potřebných skutkových zjištění nutných k tomu, aby ji bylo lze aplikovat, popř. aby bylo lze konstatovat, že nastaly účinky předvídané její dispozicí. Toto úzké sepětí otázky dostatečnosti skutkových zjištění (a tím i případné nepřezkoumatelnosti) a otázky aplikace příslušné normy konec konců vystihuje ve svém vyjádření ke kasační stížnosti sama žalobkyně, která své vývody o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele staví především na předpokladu, že pro postup stěžovatele neexistoval jakýkoliv zákonný podklad, resp. ten, na nějž stěžovatel poukázal, žalobkyně odmítá akceptovat. Žalobkyně totiž vytýká rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i stěžovatele totiž to, že neuvedl pro svůj postup řádné (v jejím pojetí) zákonné ustanovení a nevypořádal se se skutkovým zjištěním, že žalobkyně nežije s nikým ve společné domácnosti. Tím se obě otázky do značné míry prolínají a pro posouzení věci je potřebné tázat se po relevantních ustanoveních, jež bylo třeba aplikovat.

I s ohledem na argumentaci žalobkyně Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že 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 Listiny 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 stěžovatele 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, poskytuje 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 žalobkyni, 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 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 žalobkyni vyzval mj. k prokázání nákladů na bydlení, byť bylo zřejmé, že není osobou společně posuzovanou a že vede samostatnou domácnost.

V případě žalobkyně 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, které, jak již bylo výše uvedeno, je dostatečně zachyceno v obsahu správního spisu, že žalobkyně žije v jednom bytě s dalšími dvěma osobami (být v oddělených domácnostech), a zároveň žalobkyně doložila některé náklady (elektrina, 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 žalobkyní. 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 – i tento myšlenkový postup je ze správního spisu zřejmý (celková výše nákladů v rozhodnutí uvedených odpovídá položkám doloženým žalobkyní, výsledně přiznaná částka je jednou třetinou). V tomto ohledu neshledává Nejvyšší správní soud úvahu stěžovatele nepřezkoumatelnou.

Nejvyšší správní soud proto nemůže než přisvědčit stěžovateli, že pro použití ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebylo v případě napadeného rozhodnutí stěžovatele místa.

Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Městský soud v Praze je v novém řízení právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku vázán (§ 110 odst. 3 s. ř. s.)

Městský soud v Praze rozhodne v novém řízení i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 4. listopadu 2008

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu