



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a JUDr. Jakuba Camrdu Ph.D. v právní věci žalobce: **V. P.**, zastoupeného JUDr. Vlastiborem Vejvodou, advokátem se sídlem v Praze 4, Na Hřebenech II/1062, proti žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy**, odbor sociální péče a zdravotnictví, se sídlem Praha 1, Mariánské náměstí 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce jako stěžovatele proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 8. 2007, č. j. 2 Cad 113/2006 – 18,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 8. 2007, č. j. 2 Cad 113/2006 – 18, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále stěžovatel) včasnou kasační stížností napadl shora uvedený rozsudek Městského soudu v Praze (dále městský soud), kterým městský soud zamítl žalobu stěžovatele proti rozhodnutí žalovaného Magistrátu hl. m. Prahy, odboru sociální péče a zdravotnictví ze dne 2. 11. 2006, č. j. MHMP 334093/2006 a rozhodnutí Úřadu Městské části Praha 6 ze dne 26. 7. 2006, č. j. MCP6 055370/2006 R/OSPP/02166/2006 (dále též „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“).

Rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jímž nebylo vyhověno žádosti stěžovatele o přiznání peněžitě dávky sociální péče z důvodu, že stěžovatel požádal o dávku vzniklou mu jako náklady na bydlení ve výši 2262 Kč za měsíc květen roku 2006 až dne 26. 6. 2006 a dávka, na kterou vzniká nárok rozhodnutím správního orgánu může být, v souladu s ustanovením § 94 odst. 3 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění platném a účinném v době rozhodování správních orgánů (dále jen „zákon o sociálním zabezpečení“), přiznána a vyplácena nejdříve od počátku měsíce, ve kterém bylo zahájeno řízení o poskytnutí této dávky.

Městský soud napadeným rozsudkem zamítl žalobu na zrušení rozhodnutí žalovaného a správního orgánu I. stupně s odůvodněním, že žalobce uplatnil nárok na přiznání dávky na bydlení za měsíc květen 2006 teprve žádostí ze dne 14. 6. 2006, a proto mu tato dávka nemohla být přiznána s ohledem na ustanovení § 94 odst. 3 zákona o sociálním zabezpečení, ve znění rozhodném pro projednávanou věc, neboť toto ustanovení neumožňuje zpětné přiznání nároku na dávku.

Stěžovatel napadl rozsudek městského soudu kasační stížností jednak z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem v předcházejícím řízení ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jednak z důvodu, že skutková podstata z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel nemá oporu ve spisech a je s nimi v rozporu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a dále z důvodu nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí spočívající v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

V kasační stížnosti stěžovatel konkrétně uvádí, že odůvodnění rozsudku tím, že žádost o dávku uplatnil až podáním ze dne 14. 6. 2006 a že ustanovení § 94 odst. 3 zákona o sociálním zabezpečení brání vyhovění této žádosti, je chybné, neboť ustanovení citovaného paragrafu se podle jeho názoru nevztahuje na nárokové dávky s výjimkou dávek dle § 80 zákona o sociálním zabezpečení.

Stěžovatel napadá i stanovisko městského soudu, že neobstojí jeho (stěžovatele) odkaz na ustanovení § 80 zákona o sociálním zabezpečení, neboť ustanovení § 75 – § 85 zákona o sociálním zabezpečení byla zrušena zákonem č. 160/1993 Sb. Dle stěžovatele ke zrušení ustanovení § 75 – § 80 zákona o sociálním zabezpečení došlo až zákonem č. 109/2006 Sb., s účinností od 1. 1. 2007.

Jako poslední stížní námitku stěžovatel uvádí, že soudní řízení vykazovalo vadu řízení, neboť městský soud rozhodl bez nařízení jednání i přesto, že stěžovatel ve svém vyjádření nesouhlasil s tím, aby soud rozhodl bez nařízení jednání.

Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti stěžovatele nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud vázán rozsahem a důvody podané kasační stížnosti (ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se při přezkouvání podané kasační stížnosti zaměřil nejprve na stížní námitku vady řízení před městským soudem ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., kterou stěžovatel spatřuje v tom, že městský soud rozhodl bez nařízení jednání i přesto, že stěžovatel ve svém vyjádření nesouhlasil s tím, aby soud bez nařízení jednání rozhodl.

Nejvyšší správní soud v projednávané věci 6 Ads 30/2008 požádal městský soud o zaslání vyjádření stěžovatele ze dne 26. 6. 2007 týkající se žádosti o nařízení jednání ve věci Městského soudu v Praze sp. zn. 2 Cad 113/2006, které bylo údajně založeno omylem do jiného spisu téhož městského soudu, a to spisu sp. zn. 2 Cad 112/2006.

Městský soud k výše uvedené žádosti zaslal Nejvyššímu správnímu soudu celý svůj spis sp. zn. 2 Cad 112/2006.

Ze soudního spisu městského soudu v přezkouvávané věci 2 Cad 113/2006 a ze soudního spisu zaslání městským soudem Nejvyššímu správnímu soudu ve věci sp. zn. 2 Cad 112/2006 lze zjistit pro rozhodnutí následující významné skutečnosti:

Ve spisu městského soudu sp. zn. 2 Cad 113/2006 (dále též „v přezkouvávané věci“) je založena obálka označená č. j. 2 Cad 113/2006 - 9, 12 s vyznačením doručení stěžovateli dne 12. 7. 2007 současně s písemností „Výzva a poučení podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s.“ (Výzva obsahuje i Poučení účastníků podle ustanovení § 8 odst. 1, 2 a 5 s. ř. s.) označenou č. j. 2 Cad 113/2006 - 12. Uvedenou písemností byl stěžovatel vyzván, aby ve lhůtě dvou týdnů od doručení této písemnosti zaslal městskému soudu vyjádření ohledně rozhodnutí o věci samé bez jednání.

V přezkouvávané věci se ve spisu městského soudu nachází také reakce stěžovatele na výše uvedenou písemnost, a to e-mailová odpověď ze dne 18. 7. 2007. Stěžovatel zde reaguje jen na zaslání stejnopisu Vyjádření žalovaného a jeho argumentace se vztahuje pouze k přezkumu rozhodnutí ve věci vyloučení pracovníka, tedy věci, která byla předmětem řízení před městským soudem pod sp. zn. 2 Cad 112/2006, i přesto, že stěžovatel v předmětu své zprávy uvedl „K čj. 2 Cad 113/06“.

Ve spisu městského soudu sp. zn. 2 Cad 112/2006 je založena reakce stěžovatele na písemnost „Výzva a poučení podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s.“. Tato písemnost byla stěžovateli doručena společně s Vyjádřením žalovaného dne 8. 6. 2007. Stěžovatel na uvedenou písemnost reagoval e-mailovým podáním odeslaným dne 26. 6. 2007 s označeným předmětem „2 Cad 112/2006“, kde se vyjádřil jak k vyjádření žalovaného k věci vedené pod sp. zn. 2 Cad 113/2006, tak i k „Výzvě“ městského soudu, když uvedl, že je s ohledem na jeho argumentaci dán důvod k vyhovění žalobě, v opačném případě žádá o ústní jednání.

Ze soudního spisu sp. zn. 2 Cad 112/2006 Nejvyšší správní soud dále zjistil, že na rubu písemnosti „Výzva a poučení podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s.“ je poznámka parafována zřejmě vyšším soudním úředníkem městského soudu (shodná s parafovou osoby odpovídající za správnost vyhotovení Výzvy), že dne 20. 6. 2007 bylo zjištěno, že bylo prohozeno Vyjádření žalovaného s věcí 2 Cad 113/2006, a že nesprávné vyjádření bylo vyjmuto a zažurnalizováno správně.

V soudním spisu sp. zn. 2 Cad 112/2006 je taktéž založena e-mailová zpráva stěžovatele doručená na podatelnu městského soudu dne 11. 10. 2007, kde stěžovatel uvádí, že při nahlédnutí do spisu zjistil, že jeho vyjádření z 26. 6. 2007, doručené v listovní formě následující den, bylo omylem založeno do spisu 2 Cad 112/06 (kde je na č. l. 17) a přitom bylo i kanceláří zjištěno, že byly zaměněny sp. zn. ve výzvách ve věcech 2 Cad 112/06 a 113/06. Stěžovatel prosí městský soud, aby předmětné vyjádření bylo zařazeno do spisu 2 Cad 113/06.

S ohledem na výše uvedené, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud rozhodl o věci sp. zn. 2 Cad 113/2006 bez nařízení jednání, i přesto, že z vyjádření stěžovatele je patrný nesouhlas s takovým projednáním věci. Pochybení stěžovatele při označení věci, které se týká jeho podání, bylo způsobeno pochybením městského soudu při prohození Vyjádření žalovaného ve věci 2 Cad 113/2006 a Vyjádření žalovaného ve věci 2 Cad 112/2006.

Za této situace Nejvyšší správní soud shledal důvodnou kasační námitku vady řízení před městským soudem, spočívající v rozhodnutí o věci samé bez nařízení jednání, neboť dospěl k závěru, že městský soud pochybil, rozhodl-li o věci bez nařízení jednání za situace, kdy zaměnil Vyjádření žalovaného zaslaného stěžovateli v obálce současně s „Výzvami k vyjádření se s rozhodnutím o věci samé bez jednání“ přesto, že z vyjádření účastníka řízení bylo možno dovodit, že s rozhodnutím o věci samé bez jednání v řízení vedeném o žalobě proti rozhodnutí ohledně zamítnutí dávky sociální péče, nesouhlasí.

Nejvyšší správní soud na podporu výše uvedeného závěru níže zmiňuje i svou dřívější judikaturu vztahující se k obdobným právním otázkám:

Otázkou vady řízení před soudem spočívající v nenařízení jednání i přes vyjádření nesouhlasu účastníka řízení se již Nejvyšší správní soud zabýval, když např. ve svém rozsudku ze dne 29. 11. 2005, č. j. 4 As 46/2004 – 58 (dostupném na [www. nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) vyjádřil, že zamítl-li soud žalobu bez jednání poté, co na výzvu předsedy senátu (§ 51 odst. 1 s. ř. s.) vyjádřil účastník řízení s takovým postupem nesouhlas, je kasační stížnost podaná z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. pro vadu řízení spočívající v tom, že byla účastníku odeprána možnost jednat před soudem, důvodná.

Nejvyšší správní soud považuje na tomto místě za vhodné zmínit i svou judikaturu ohledně otázky vyjádření nesouhlasu s rozhodnutím o věci samé bez jednání po marném uplynutí dvoutýdenní zákonné lhůty podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s., ale před rozhodnutím o žalobě. Ve svém rozsudku ze dne 27. 7. 2006, č. j. 2 Azs 216/2005 - 50 (dostupném na [www. nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) vyjádřil, že pokud marně uplyne dvoutýdenní zákonná lhůta podle § 51 odst. 1 s. ř. s., neznamená to, že by účastník řízení pozbyl práva požadovat

nařízení jednání k projednání věci a že, pokud svůj nesouhlas s takovým postupem účastník řízení soudu sdělí do doby, než je o žalobě rozhodnuto, je nutné vycházet z toho, že s projednáním věci bez nařízení jednání nesouhlasí.

S ohledem na výše uvedené tak v řízení před městským soudem došlo k vadě, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a je proto důvodem pro jeho zrušení /§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s./.

Nejvyšší správní soud se, i přes výše uvedený závěr o důvodnosti stížní námitky vady řízení před městským soudem jako důvodem pro zrušení napadeného rozsudku, zabýval i stížní námitkou nesprávného posouzení právní otázky městským soudem v předcházejícím řízení, neboť se jedná o oddělitelnou právní otázku.

Nesprávné posouzení právní otázky stěžovatel spatřuje v tom, že městský soud v předchozím řízení nesprávně dospěl k závěru, že ustanovení § 94 odst. 3 zákona o sociálním zabezpečení brání vyhovění žádosti stěžovatele. Stěžovatel argumentuje, že ustanovení § 94 odst. 3 zákona o sociálním zabezpečení se nevztahuje na nárokové dávky s výjimkou dávky dle § 80 zákona o sociálním zabezpečení.

Nejvyšší správní soud na tomto místě pro přehlednost shrnuje relevantní právní úpravu:

Podle § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění platném a účinném v době rozhodování správních orgánů, sociální zabezpečení podle tohoto zákona zahrnuje i sociální péči.

Podle § 73 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění platném a účinném v době rozhodování správních orgánů, sociální péči zajišťuje stát pomoc občanům, jejichž životní potřeby nejsou dostatečně zabezpečeny příjmy z pracovní činnosti, dávkami důchodového nebo nemocenského zabezpečení, popřípadě jinými příjmy, a občanům, kteří ji potřebují vzhledem ke svému zdravotnímu stavu nebo věku, anebo kteří bez pomoci společnosti nemohou překonat obtížnou životní situaci nebo nepříznivé životní poměry. Podle odst. 2 citovaného ustanovení v oblasti sociální péče stát zajišťuje poradenskou a výchovnou činnost, ... a poskytuje další dávky a služby.

Podle § 90 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění platném a účinném v době rozhodování správních orgánů, 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.

Podle § 94 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění platném a účinném v době rozhodování správních orgánů,

odst. 1 nárok na dávku sociální péče vzniká dnem splnění podmínek stanovených tímto zákonem, popřípadě prováděcími předpisy;

odst. 2 nárok na výplatu dávky vzniká splněním podmínek stanovených pro vznik nároku na dávku a na její výplatu a podáním žádosti o přiznání nebo vyplácení dávky, pokud není stanoveno, že takové žádosti není třeba;

odst. 3 dávka, na kterou vzniká nárok rozhodnutím příslušného orgánu, a dávka uvedená v § 80 může být přiznána a vyplácena nejdříve od počátku měsíce, ve kterém bylo zahájeno řízení o poskytnutí této dávky.

Podle § 101 odst. 1 citovaného zákona č. 100/1988 Sb. dávky sociální péče se vyplácejí dopředu v pravidelných měsíčních lhůtách určených plátcem dávky sociální péče, nestanoví-li jinak prováděcí předpis.

Za sociálně potřebného se podle § 1 odst. 1 zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění platném a účinném v době rozhodování správních orgánů (dále jen „zákon o sociální potřebnosti“), považoval občan, jehož příjem nedosahoval částek životního minima a nemohl si tento příjem zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním, zejména vlastní prací. V § 3 odst. 1 cit. zákon stanovil případy, kdy se za sociálně potřebného považoval občan, jehož příjem byl vyšší než částky životního minima, v odst. 2, 3 a 4 téhož ustanovení pak byly vymezeny případy, kdy se občan za sociálně potřebného nepovažoval přesto, že jeho příjem částek životního minima nedosahoval.

Podle § 4 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti se občanu, který se považoval za sociálně potřebného podle zákona o sociální potřebnosti, poskytovaly jednorázové nebo měsíčně se opakující peněžité nebo věcné dávky k zabezpečení výživy a ostatních základních potřeb a k zajištění nezbytných nákladů na domácnost. Podle odstavce 3 téhož ustanovení se při rozhodování o výši dávky přihlíželo k částkám životního minima, ke skutečným odůvodněným nákladům na zabezpečení výživy a ostatních základních potřeb a nezbytných nákladů na domácnost posuzované osoby.

Dle ustanovení § 44 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, je řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.

Spornou právní otázkou v posuzované věci je, zda správní orgán postupoval správně, když v řízení o žádosti ohledně předmětné dávky sociální péče aplikoval ustanovení § 94 odst. 3 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, tedy zda v daném případě jde o dávku, na kterou vzniká nárok rozhodnutím příslušného orgánu. Městský soud právní názor správního orgánu přejal a v odůvodnění pouze v tomto směru uvedl, že požadovaná dávka stěžovateli nemohla být přiznána s ohledem na § 94 odst. 3 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení. Blíže se k této otázce městský soud nevyjádřil. Jeho rozhodnutí je proto z tohoto důvodu nepřezkoumatelné.

V právu sociálního zabezpečení se nárokem rozumí splnění hmotněprávních podmínek, které jsou právními předpisy o sociálním zabezpečení stanoveny pro přiznání dávkového plnění.

Právní předpisy v oblasti sociálního zabezpečení rozlišují mezi nárokem na dávku a nárokem na výplatu dávky.

Nárok na dávku znamená splnění hmotněprávních podmínek pro její přiznání, nárokem na výplatu dávky se rozumí splnění podmínek pro finanční realizaci dávkového plnění. Splnění podmínek nároku na výplatu dávky předpokládá především existenci samotného nároku na dávku a kromě toho je nárok na výplatu dávky spojován i s dalšími podmínkami. Ve většině vztahů sociálního zabezpečení je takovou základní podmínkou podání žádosti, pokud není stanoveno, že takové žádosti není třeba.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu bylo třeba zkoumat, zda dávka podle zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, byla nárokovou dávkou a kdy nárok na ni vznikl, tedy zda dnem splnění podmínek stanovených citovaným zákonem, nebo jindy. Zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, neobsahoval výslovné ustanovení o tom, kdy nárok na dávku (dávky) podle něj vznikl (jako např. obsahuje zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře ve svém § 49, podle jehož odst. 1 nárok na dávku vzniká dnem splnění všech podmínek stanovených tímto zákonem a podle jehož odst. 2 nárok na výplatu dávky vzniká splněním podmínek stanovených tímto zákonem pro vznik nároku na dávku a na její výplatu a podáním žádosti o přiznání dávky). Odpověď na otázku, kdy vznikl nárok na dávku podle zákona č. 482/1991 Sb., bylo tedy třeba hledat jednak v obsahu tohoto zákona a jednak v zákonu č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, když sociální zabezpečení podle tohoto zákona zahrnuje i sociální péči.

Nejvyšší správní soud se již touto právní otázkou zabýval např. v rozsudku ze dne 31. 5. 2006, č. j. 6 Ads 43/2005 - 51, který je uveřejněn ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 949, ročník 2006, v němž uvedl: „Podle shora citovaného zákona č. 100/1998 Sb. vzniká nárok na tuto dávku (sociální péče – poznámka NSS) splněním podmínek stanovených tímto zákonem – vzniká tak prvý výkladový problém; nutno totiž dovodit, zda tato úprava dopadá i na nároky na dávky sociální péče, jejichž podmínky stanoví zvláštní zákony. Zde nutno vyjít z výkladu historického, který objasní, že cit. zákon č. 100/1988 Sb., byl ve své době koncipován jako všezahrnující norma, postupnými zásadními změnami společensko-ekonomickými (rok 1989, zánik federace, vznik České republiky) byla též ovlivněna struktura norem v oblasti sociálních práv, která vykazuje v oblasti sociální péče největší roztržičnost. Nejvyšší správní soud se domnívá, že neexistuje žádný rozumný důvod, proč nepřijmout závěr, že analogie legis je zde možná a připustit užití obecných ustanovení zákona č. 100/1998 Sb. i na dávky, jejichž podmínky jsou upraveny zákonem o sociální potřebnosti. Opačný závěr by totiž vedl k absolutnímu deficitu základních úprav nutných k přiznávání těchto dávek. Jestliže tedy vyjdeme z premisy, že nárok vzniká splněním podmínek, pak ...“.

Nejvyšší správní soud tedy ve své rozhodovací praxi dospěl k jinému právnímu závěru než správní orgán i městský soud, aniž by městský soud svůj odlišný právní závěr dostatečně odůvodnil.

S ohledem na výše uvedené městský soud pochybil, pokud na posuzovanou věc aplikoval ustanovení § 94 odst. 3 zákona o sociálním zabezpečení, aniž svůj odlišný názor

od názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v rozhodnutí, které časově předcházelo vydání napadeného rozsudku, odůvodnil.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil ještě další námitky, ke kterým nemá Nejvyšší správní soud důvod se vyjadřovat vzhledem ke svým závěrům uvedeným výše.

Nejvyšší správní soud závěrem konstatuje, že shledal důvodnou kasační námitku tvrzené jiné vady řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a nezbylo mu, než na základě přezkoumávané kasační stížnosti tento rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále konstatuje i to, že rozsudek městského soudu je z důvodů v tomto rozhodnutí uvedených, nepřezkoumatelný.

Městský soud je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku a v novém rozhodnutí o věci rozhodne i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 20. února 2009

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu