



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudkyň JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobkyně: **V. K.**, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, odbor sociální péče a zdravotnictví, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, zastoupeného Mgr. Tomášem Zlesákem, advokátem, se sídlem Revoluční 1, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 12. 2006, č. j. MHMP 398021/2006, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 1. 2009, č. j. 3 Cad 15/2007 - 73,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 1. 2009, č. j. 3 Cad 15/2007 - 73, **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/595/2006/FOL ze dne 13. 9. 2006. Posledně jmenovaným rozhodnutím byla žalobkyni zvýšena s účinností od 1. 9. 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. 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. To je přitom relevantní skutečností - žalobkyně není s ostatními osobami v poměru osob společně posuzovaných a všechny tři osoby obývají jeden byt. Tyto skutečnosti napadené rozhodnutí stěžovatele reflektuje. Závěrem stěžovatel uvedl, na správní judikaturou setrvalé drženou zásadu, 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 bez pochyb rekonstruovatelné. Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti zabývala meritorními úvahami o zákonnosti postupu stěžovatele, poukázala zejména na to, že z jejích podání a ze spisového materiálu jako celku je zřejmé, že byt, v němž žije, obývají dvě domácnosti. Jednu domácnost tvoří žalobkyně a druhou domácnost tvoří manželé M. Při výpočtu „skutečných odůvodněných nákladů na domácnost žalobkyně“ tak podle názoru žalobkyně nelze celkové náklady na byt (nájemné a služby a platby za služby) dělit třemi, jak učinil stěžovatel, ale dvěma.

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 září 2006, je ve spisu založen přípis žalobkyně ze dne 10. 9. 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 srpnu 2006. Celkem šlo o částku 3377 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 1126 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 třetiny.

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.

Městský soud v Praze v napadeném rozsudku konstatoval, že podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soud zruší napadené 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 nevyplyvá, jakým způsobem správní orgán došel ke stanovení výše nezbytných nákladů na domácnost. Z rozhodnutí nevyplyvá, jakým způsobem došel k celkové výši nákladů na domácnost ve výši 3377 Kč a ke skutečnosti, že na těchto nákladech se podílí 3 osoby, a tedy že odůvodněným nákladem na domácnost žalobkyně je částka 1126 Kč. 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 14. 1. 2009. Kasační stížnost byla podána dne 27. 1. 2009.

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.) a kasační stížnost podal včas. 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.

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 souhlasit s námitkou stěžovatele a 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 našel dostatečnou oporu pro úvahu, že je rozhodnutí stěžovatele 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 (žalobkyně uvedené náklady na domácnost, skutečnost, že obývá byt spolu se dvěma dalšími osobami), přičemž tato skutková zjištění nebyla žalobkyně v žádné fázi řízení správního ani soudního zpochybněna.

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. 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 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 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, 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, **příčemž limity této diskrece stanoví již citovaný § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti**.

Nelze tedy v žádném případě přisvědčit žalobkyni, jak opakovaně ve svých žalobách v obdobných případech setrvale dovozuje, 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. Zmíněné ustanovení, což je třeba zdůraznit, nadto přesouvá břemeno důkazní plně na žadatele o dávku – závisí pouze na aktivitě žadatele, jakým způsobem a v jakém rozsahu své životní náklady vyčíslí a prokáže.

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, a které žalobkyně přes výzvu podle § 7 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti nijak neupřesnila, že žalobkyně žije v jednom bytě s dalšími dvěma osobami (byť 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 priznaná 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 **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. srpna 2009

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu