



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M É N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně: **PhDr. H. P.**, zastoupena advokátkou JUDr. Janou Kašpárkovou se sídlem Blanická 917/19, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 26. 11. 2007 čj. KUOK 118147/2007, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 6. 2009 č. j. 38 Cad 26/2007 - 37,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Odměna ustanovené zástupkyně žalobkyně, advokátky JUDr. Jany Kašpárkové **s e u r č u j e** částkou 1904 Kč. Tato částka jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Náklady zastoupení žalobkyně nese stát.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala včas kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 6. 2009 č. j. 38 Cad 26/2007 - 37, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného citovanému v záhlaví tohoto rozsudku, a bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení.

Z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu vyplývá, že shora uvedeným rozhodnutím žalovaný jako odvolací správní orgán změnil rozhodnutí Městského úřadu

Litovel, odboru sociálního, ze dne 6. 4. 2006 čj. soc/696/05/SvSOC/36, kterým byla zamítnuta žádost žalobkyně o dávku sociální péče. Tato změna spočívala v uvedení správných právních předpisů, podle nichž bylo postupováno ve správním řízení. Samotná žádost žalobkyně byla zamítnuta.

Žalobkyně v žalobě vytýkala nedostatečné přezkoumání rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalovaným, a to zejména pokud jde o posouzení její „majetnosti“. Namítala, že ve věci vůbec nebylo provedeno „další řízení“, a že žalovaný rozhodl, aniž by jí dal možnost doplnit skutková tvrzení, navrhnout nové důkazy, aniž by v tomto řízení provedl jí navrhované důkazy, a aniž by se vypořádal s jejími námitkami o vlastnictví v odůvodnění napadeného rozhodnutí a s jejím dispozičním právem k prostředkům stavebního spoření. Za situace, kdy zmíněné stavební spoření je jediným důvodem pro závěr žalovaného o tom, že žalobkyně není sociálně potřebná, je podle jejího názoru rozhodnutí žalovaného opět nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Žalobkyně též namítla, že je důležité vyjasnit otázku, zda se na toto řízení vztahuje zákon č. 71/1967 Sb. nebo zákon č. 500/2004 Sb.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Co se týče prostředků stavebního spoření, je tato částka považována za majetek, který měl být využit pro zabezpečení vlastních základních životních potřeb žalobkyně a podmínek osob s ní společně posuzovaných. To, že tyto peněžní prostředky vkládají na účet stavebního spoření rodiče žalobkyně, je zcela irrelevantní, neboť tento účet byl založen a je veden na jméno žalobkyně a jedná se tedy o její vlastní majetek. Výše účtu činila ke dni podání žádosti žalobkyně 45 000 Kč a podle názoru žalovaného je tato částka dostatečným důvodem pro zamítnutí žádosti o dávku sociální péče se zřetelem k nákladům a potřebám žalobkyně a jejího nezletilého dítěte.

Krajský soud ze správního spisu mj. zjistil, že žalobkyně podala dne 23. 5. 2005 žádost o poskytnutí dávky sociální péče. Žádost odůvodnila svými rodinnými a sociálními poměry. Ve správním spisu je též založena zpráva Stavební spořitelny Modrá pyramida ze dne 5. 10. 2005, z níž vyplývá, že žalobkyně měla u této stavební spořitelny otevřený účet ke dni 30. 11. 2004 ve výši 53 926,75 Kč, a že při předčasné výpovědi by přišla o státní podporu ve výši 9000 Kč.

Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Zdůraznil, že pomoc státu v oblasti sociální péče je postavena na principu subsidiarity, což znamená, že věcná působnost právních norem sociální pomoci nastupuje až v případě, když není k dispozici plnění ze žádného jiného systému a občan sám ze svých zdrojů či svou činností se nemůže zabezpečit odpovídajícím způsobem. Správní orgány zamítly žádost žalobkyně o dávku sociální péče proto, že její majetkové poměry jsou takové, že jí i osobě s ní společně posuzované (nezl. synovi T.) mohou zaručit dostatečné zajištění výživy, ostatních základních osobních potřeb a nezbytných nákladů na domácnost. Důvodem tohoto názoru bylo stavební spoření žalobkyně. S tím žalobkyně nesouhlasila, neboť má za to, že jestliže jí stavební spoření, byť založené na její jméno, hradí rodiče a navíc smlouva o stavebním spoření nebyla ukončena, neboť byla založena teprve v roce 2003 a výpovědi by přišla o výhody vázající se na dokončení spoření. Krajský soud se s těmito názory žalobkyně neztotožnil. Citoval příslušná ustanovení zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti; zejména konstatoval, že podle § 3 odst. 2 tohoto zákona se za sociálně potřebného nepovažuje občan, jehož příjem sice nedosahuje částek životního minima, nicméně jeho

celkové sociální a majetkové poměry jsou takové, že mu mohou plně zaručit dostatečné zajištění jeho výživy a ostatních základních osobních potřeb a nezbytných nákladů na domácnost, a toto zajištění vlastním přičiněním lze na občanu spravedlivě žádat. Při posuzování sociální potřeby je tedy správní orgán povinen přihlídnout nejen k částkám životního minima žalobkyně a k odůvodněným nákladům na zabezpečení výživy a ostatních základních životních potřeb a nezbytných nákladů na domácnost, a toto zajištění vlastním přičiněním lze na občanu spravedlivě žádat. Při zkoumání sociální potřeby lze přitom na občanu oprávněně žádat, aby svou sociální situaci řešil především vlastním přičiněním a využil v maximální možné míře svých majetkových možností k tomu, aby svůj příjem zvýšil. Krajský soud se proto ztotožnil s názorem žalovaného co do kvalifikace finančních prostředků žalobkyně ze stavebního spoření jako jejího majetku. K tomuto majetku bylo při posouzení sociální potřeby oprávněně přihlídnuto a pokud žalobkyně smlouvu o stavebním spoření předčasně neukončila a tyto prostředky v době, kdy byla v tíživé sociální situaci, nevyužila, pak byla správně příslušným správním orgánem prvního stupně i žalovaným shledána dostatečně zaopatřenou pro zabezpečení základních potřeb svých i své rodiny.

Krajský soud se neztotožnil ani s námitkou žalobkyně, že žalovaný rozhodl, aniž jí dal možnost doplnit skutková zjištění a navrhnout nové důkazy. Z obsahu správních spisů vyplývá, že žalobkyně byla přípisem Městského úřadu Litovel ze dne 24. 3. 2006 upozorněna na možnost nahlédnout do spisové dokumentace, vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí a případně navrhnout jejich doplnění.

Nejvyšší správní soud z napadeného rozhodnutí žalovaného zjistil, že tímto rozhodnutím bylo změněno prvostupňové rozhodnutí v záhlaví i ve výroku (byly citovány správné procesní a hmotněprávní právní předpisy). Ve věci samé byla žádost žalobkyně o opakovanou dávku sociální péče zamítnuta. Důvodem tohoto zamítavého rozhodnutí byla již shora uvedená skutečnost, že žalobkyně měla uloženy prostředky ve stavebním spoření. Pokud by žalobkyně tuto smlouvu o stavebním spoření zrušila, získala by v době podání žádosti o dávku sociální péče finanční prostředky ve výši cca 45 000 Kč.

Ze správního spisu bylo dále zjištěno, že prvostupňový správní orgán přípisem ze dne 24. 3. 2006 upozornil žalobkyni, že do 8 dnů od doručení má možnost nahlédnout do spisové dokumentace správního orgánu a vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k podkladům i ke způsobu jejich zjištění, případně navrhnout jejich doplnění. Toto upozornění bylo žalobkyni řádně doručeno, podle obsahu spisu na ně nereagovala.

V úvodu kasační stížnosti stěžovatelka tvrdí, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť spočívá na nesprávném právním posouzení věci soudem v předcházejícím řízení (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Podle stěžovatelky krajský soud nesprávně posoudil právní otázku výkladu zákona č. 482/1991 Sb. a otázku použitelnosti finančních prostředků na účtu stavebního spoření k zajištění výživy občana, jeho ostatních základních potřeb a nezbytných nákladů na domácnost. Krajský soud se ve svém rozhodnutí naprosto nevyrovnal s tvrzením stěžovatelky ohledně vlastnictví finančních prostředků na účtu stavebního spoření, když jen ve stručnosti uzavřel, že se ztotožnil s názorem žalovaného co do kvalifikace finančních prostředků stěžovatelky ze stavebního spoření jakožto jejího majetku, aniž by vyvodil relevantní závěry s ohledem na účinné občanskoprávní předpisy.

v této oblasti (zejména občanský zákoník). V této části považuje stěžovatelka rozhodnutí za nepřezkoumatelné. Uvádí, že finanční prostředky uložené na účtu stavebního spoření nebylo možno v žádném případě považovat ze její vlastní majetek, neboť stavební spoření bylo v roce 2003 založeno na základě předchozího darovacího příslibu jejích rodičů, kteří se zavázali, že v souladu s podmínkami smlouvy o stavebním spoření uzavřené na jméno stěžovatelky budou po dobu 5 let spořit na účet stavebního spoření ročně částku 18 000 Kč, přičemž jako předmět darování byla výslovně stanovena až celková částka naspořených finančních prostředků se státním příspěvkem, tedy až výnos ze stavebního spoření po řádném uběhnutí smlouvy o stavebním spoření v roce 2008. Z darovacího příslibu tak zcela jasně vyplýval závazek dárců odevzdat předmět darování obdarované a převést na ní vlastnictví, a to ke dni řádného ukončení smlouvy o stavebním spoření v roce 2008. Jakákoliv dřívější manipulace obdarované s finančními prostředky na účtu stavebního spoření v rozporu s podmínkami darovacího příslibu by znamenala porušení závazku ze strany obdarované, a ve svých důsledcích by vedla ke vzniku bezdůvodného obohacení na její straně. Stěžovatelka tedy ve skutečnosti tvrdí důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s.ř.s. (tedy nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku jeho důvodů).

Stěžovatelka též poukázala na stanoviska Veřejného ochrance práv, podle nichž není možný postup, kdy úřad váže rozhodnutí o dávce sociální potřeby na ukončení smlouvy o stavebním spoření.

Další kasační námitka spočívá v tvrzení, že krajský soud pouze konstatoval, že při sociální potřebnosti je správní orgán povinen nejen k částkám životního minima stěžovatelky, ale také k odůvodněným nákladům na zabezpečení výživy a ostatních osobních potřeb a nezbytných nákladů na domácnost, k výši příjmů a k celkovým majetkovým poměrům žalobkyně, aniž by se s tímto svým tvrzením blíže vyrovnal (např. ohledně skutečnosti, že stěžovatelka má prokazatelně vyšší náklady na domácnost, když je u ní nutné zohlednit to, že ze svých skromných příjmů hradila náklady jak domácnosti, ve které fakticky pobývá, tak v bytě, kde má trvalý pobyt). Stěžovatelka opět poukazuje na nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Krajský soud podle názoru stěžovatelky zcela nesprávně (mj. nepřijatelně restriktivně) aplikoval § 1, § 3 odst. 2 a § 4 zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, když tato ustanovení byla aplikována v jejím případě bez ohledu na její momentální situaci.

Poslední námitkou stěžovatelky je její nesouhlas se závěry krajského soudu ohledně dodržení jejích práv účastníka řízení. Jedná se o to, že žalovaný jí neposkytl možnost, aby se podle § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb. mohla před vydáním rozhodnutí vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění. Krajský soud však považoval za postačující, že tato možnost byla stěžovateli poskytnuta prvostupňovým správním orgánem. V tom stěžovatelka spatřuje porušení § 33 odst. 2 shora uvedeného zákona a čl. I Ústavy.

Stěžovatelka navrhla, aby napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě byl zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí

Nejvyšší správní soud, vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), když neshledal vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), posoudil kasační stížnost takto:

Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s kasační námitkou stěžovatelky, že, pokud jde o úspory ukládané na účtu stavebního spoření na jméno stěžovatelky, je tato část napadeného rozsudku nesrozumitelná. Krajský soud v odůvodnění vyšel z právního názoru žalovaného a stručně, leč jasně uvedl: „...krajský soud se ztotožnil s názorem žalovaného co do kvalifikace finančních prostředků žalobkyně ze stavebního spoření jakožto jejího majetku. K tomuto majetku při posouzení sociální potřeby žalobkyně bylo proto oprávněně přihlédnuto a pokud žalobkyně předčasně smlouvu o stavebním spoření neukončila a tyto prostředky v době, kdy se nacházela v tíživé sociální situaci, nevyužila pak byla správně příslušným správním orgánem I. stupně i žalovaným shledána dostatečně zaopatřenou pro zabezpečení základních potřeb svých i své rodiny.“

Stěžovatelka ve skutečnosti za nepřezkoumatelnost rozhodnutí považuje to, že ani krajský soud se neztotožnil s jejím tvrzením o tom, že na základě „darovacího příslibu“, který byl smluvně uzavřen mezi ní a jejími rodiči před uzavřením smlouvy o stavebním spoření na její jméno, jsou uspořené částky stále vlastnictvím jejích rodičů a do jejího vlastnictví přejdou jako darované po řádném ukončení smlouvy o stavebním spoření.

Nejvyšší správní soud k tomu dodává:

Stěžovatelka operuje pojmem „darovací příslib“ po celou dobu správního řízení (od 23. 5. 2005) i přezkoumávání rozhodnutí ve správním soudnictví, aniž by někdy vyjasnila (v kasační stížnosti i za pomoci advokátky), o jaký právní předpis tento „darovací příslib“ opírá. V kasační stížnosti pouze vytýká krajskému soudu, že „nevyvodil relevantní závěr s ohledem na účinné občanskoprávní předpisy v této oblasti (zejména občanský zákoník)“. Stěžovatelka nikdy tuto smlouvu mezi ní a jejími rodiči, která má být „darovacím příslibem“, správním orgánům nepředložila, aby prokázala své tvrzení o její existenci a obsahu (nepředložila ji ostatně ani v soudním řízení ve správním soudnictví). Pokud by tuto smlouvu ve správním řízení správnímu orgánu předložila, musel by se správní orgán jako předběžnou otázkou (§ 40 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb.) zabývat především její platností, tím, zda neobchází zákon či s ním není v rozporu atd. a ze svých zjištění by musel vyvodit odpovídající závěry. K tomuto postupu však nemohlo dojít právě proto, že správní orgán neměl darovací smlouvu k dispozici; přitom neměl důvod stěžovatelku vyzývat k jejímu předložení, protože vycházel z odlišného právního názoru na vlastnictví finančních prostředků a tuto listinu tedy jako podklad pro rozhodnutí nepotřeboval.

Nejvyšší správní soud považuje rovněž za nedůvodnou námitku stěžovatelky, že krajský soud zcela nesprávně (nepřijatelně restriktivně) aplikoval § 1 § 3 odst. 2 a § 4 zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti. Stěžovatelka v tom spatřuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů.

Výklad krajského soudu, který se týká shora uvedené námítky, je uveden v prvním odstavci na str. 4 odůvodnění rozsudku. Krajský soud dospívá k závěru, že pomoc státu může nastoupit zásadně až poté, kdy občan využil svých majetkových možností k tomu,

aby si svůj příjem zvýšil. Majetkové možnosti stěžovatelky spatřuje krajský soud právě v tom, že mohla zrušit stavební spoření a získané finanční prostředky (cca 45 000 Kč) použít ke zlepšení své sociální situace.

Námítka stěžovatelky, že žalovaný jí neposkytl možnost, aby se podle § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb. mohla před vydáním rozhodnutí vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění, je oprávněná, protože žalovaný jí podle obsahu správního spisu skutečně tuto možnost neposkytl.

V projednávané věci správní orgán I. stupně postupoval podle § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., když přípisem ze dne 24. 3. 2006 upozornil stěžovatelku na její práva plynoucí ze shora uvedeného ustanovení. Na toto upozornění stěžovatelka podle obsahu spisu nereagovala. Správní orgán I. stupně pak dne 6. 4. 2006 rozhodl ve věci samé. Dne 14. 4. 2006 tento správní orgán obdržel odvolání stěžovatelky proti tomuto rozhodnutí a spis předložil žalovanému k rozhodnutí o odvolání. Žalovaný pak bez dalších úkonů či doplňování podkladů pro rozhodnutí o odvolání rozhodl dne 26. 11. 2007 (toto rozhodnutí je předmětem soudního přezkumu). Spis správního orgánu se tedy svým obsahem nijak nelišil od obsahu tohoto spisu v době, kdy správní orgán I. stupně upozornil stěžovatelku podle § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb.

Judikatura Nejvyššího správního soudu vychází z toho, že jestliže správní orgán v řízení ve druhém stupni nedoplnil dokazování a při rozhodování vycházel z těch podkladů, které účastník řízení znal, resp. měl a mohl znát, nedošlo postupem žalovaného k porušení § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., protože vyzvání účastníka podle tohoto ustanovení by bylo čistě formálním úkonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004 č. j. 7 As 40/2003 - 61, dostupný na www.nssoud.cz). Ani tuto námitku tedy nelze považovat za důvodnou.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil jako nedůvodnou a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch a žalovanému náhradu nákladů řízení nelze přiznat (§ 60 odst. 2 s. ř. s.).

Stěžovatelce byla pro řízení o kasační stížnosti ustanovena zástupkyně - advokátka, která má proti státu nárok na odměnu za zastupování (§ 38 odst. 2 s. ř. s.). Ustanovená zástupkyně má nárok na odměnu za zastupování ve výši 1000 Kč [za dva úkony právní služby po 500 Kč - první porada s klientem včetně přípravy zastoupení podle § 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu, písemné podání soudu podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Dále má nárok na paušální náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve výši 600 Kč a na DPH z těchto částek ve výši 304 Kč. Částka celkem 1904 Kč bude zástupkyni vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 24. února 2010

senátu

JUDr. Petr Průcha
předseda