



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobkyně: **V. K.**, zastoupené Mgr. Dagmar Rezkovou Dřímlovou, advokátkou, se sídlem Muchova 9/223, Praha 6, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, odbor sociální péče a zdravotnictví, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 2. 2009, č. j. MHMP 839985/2008, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 12. 2009, č. j. 1 Cad 58/2009 - 27,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Ustanovené zástupkyni stěžovatelky Mgr. Dagmar Rezkové Dřímlové, advokátce, se sídlem Muchova 9/223, Praha 6, **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 1600 Kč; tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dní od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl žalobu žalobkyně (dále jen „stěžovatelky“), kterou brojila proti výše uvedenému rozhodnutí žalovaného, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 12 ze dne 12. 11. 2008, č. j. ODP/NEZ/3/2008/JUZ. Posledně jmenovaným rozhodnutím byla stěžovatelce zvýšena na částku 3684 Kč s účinností od 1. 6. 2006 opakovaná dávka sociální péče podle zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociální potřebnosti“).

Stěžovatelka podala dne 28. 12. 2009 včasnou kasační stížnost, kterou doplnila právní zástupkyně dnem 29. 7. 2010. Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá kasační důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Konkrétně stěžovatelka namítá následující:

Úřad městské části Praha 12 (dále převážně jen „správní orgán prvního stupně“) i žalovaný nerespektovaly rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 3 Cad 96/2006 - 45 ze dne 27. 5. 2007, kterým soud zkoumal nepřezkoumatelnost původního rozhodnutí žalovaného a v kontextu toho i rozhodnutí správního rozhodnutí prvního stupně; dle názoru zástupkyně stěžovatelky následně vydaná rozhodnutí správních orgánů obou stupňů trpí stejnými vadami jako obě rozhodnutí původní. Stěžovatelka je toho názoru, že tímto postupem byla porušena Listina základních práv a svobod, zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti a zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu (dále jen „zákon o životním minimu“). Soud měl dle stěžovatelky zrušit rozhodnutí žalovaného ve smyslu ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s., neboť správní orgán v dalším řízení nerespektoval právní názor vyslovený soudem ve zrušujícím rozsudku. V dalším odkázala stěžovatelka na žalobu a kasační stížnost, které ve věci již podala a jež podrobněji rozvádí její námitky proti napadeným rozhodnutím správních orgánů a rozsudku soudu.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

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

Ze spisové dokumentace Úřadu městské části Praha 12 vyplývá, že stěžovatelka pobírala opakovanou dávku sociální péče podle zákona o sociální potřebnosti. Pokud jde o výši dávky přiznané počínaje měsícem červen 2006, je ve spisu založen přípis stěžovatelky ze dne 8. 6. 2006, ke kterému stěžovatelka přiložila mj. doklad o úhradě nájmu, doklad o úhradě nákladů za elektřinu a doklad o úhradě daně z nemovitosti v měsíci květnu 2006, celkem šlo o částku 3852 Kč. Z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 14. 6. 2006, č. j. ODP/NEZ/408/2006/FOL, pak vyplývá, že tuto částku vzal jako prokázané náklady spojené s užíváním celého bytu; vzhledem k tomu, že byt užívají celkem tři osoby, přiznal stěžovateli jako odůvodněné náklady na domácnost jednu třetinu z této částky, tedy 1284 Kč. Částka k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb činila 2400 Kč, skutečné nezbytné odůvodněné náklady stěžovatelky tak stanovil správní orgán prvního stupně na částku 3684 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí stěžovatelka podala dne 4. 7. 2006 odvolání doplněné dnem 26. 7. 2006, v němž namítala, že podle ustanovení § 3 odst. 2 písm. e) a § 3 odst. 3 písm. a) zákona o životním minimu je částkou potřebnou k zajištění výživy a ostatních základních potřeb občana spolu s částkou potřebnou k zajištění nezbytných nákladů na domácnost suma 4420 Kč, neboť ze všech dokladů vyplývá, že stěžovatelka je jednotlivcem bez společně posuzovaných osob. Z částky určené na nezbytné náklady na domácnost osoby, která není s nikým společně posuzovaná, podle stěžovatelky nelze nic odečítat, neboť jde podle jejího názoru o částku minimální a stanovenou zákonem o životním minimu. V postupu správního orgánu prvního stupně spatřuje stěžovatelka nelogičnost; v jedné složce životního minima považuje stěžovatelku za jednotlivce bez společně

posuzovaných osob, ve druhé složce se považují za společně posuzované další dvě osoby, přestože ze zákona nejsou osobami společně posuzovanými. V dalším pak brojila za přiznání částky za vynaložené náklady za účelem zajištění práce vlastní iniciativou. Celkově tedy požadovala, aby odvolací orgán v napadením rozsahu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a ve věci rozhodl tak, že se stěžovatelce ode dne 1. 6. 2006 zvyšuje částka na 4420 Kč měsíčně, přičemž by tuto částku měl současně zvýšit o částku prokazatelně vynaloženou na náklady vlastní iniciativy zvýšit si příjem vlastní prací, která pro přiznání dávky za měsíc červen 2006 činila 190 Kč.

Žalovaný ve svém rozhodnutí ze dne 29. 8. 2006, č. j. MHMP 265448/2006, 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. Žalovaný přezkoumal sociální situaci jmenované, která byla vedena v evidenci Úřadu práce hl. m. Prahy, pobočky v Praze 4, nepobírala podporu v nezaměstnanosti a konstatoval, že podle předložených dokladů podíl skutečných nezbytných nákladů na bydlení jmenované činí 1284 Kč. Námitky stěžovatelky odmítl s odkazem na pravidla stanovení dávky sociální péče jako irelevantní, neboť právě díkce § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti, který ve své dispozici přikazuje přihlédnout 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. Žalovaný také odmítl zohlednit náklady stěžovatelky vynaložené na prokazování iniciativy zvýšit si příjem vlastní prací, neboť k těmto výdajům dle platné právní úpravy nelze přihlédnout.

Stěžovatelka podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze a domáhala se zrušení žalovaného rozhodnutí. Namítla nedostatečné skutkové zjištění, nesrozumitelnost a nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí. Namítla rovněž rozpor se zákonem a projevila nesouhlas s tím, že jí v rozporu se zákonem o životním minimu bylo přiznáno od 1. června 2006 jako příspěvek sociální péče pouze 3684 Kč měsíčně místo zákonem o životním minimu pro jednotlivce bez společně s ním posuzovaných osob částky 4420 Kč. Stěžovatelka poukázala na to, že je jednotlivcem bez s ní společně posuzovaných osob a ze zákona o životním minimu jí tak náleží 2020 Kč měsíčně, což je ze zákona o životním minimu částka potřebná k zajištění nezbytných nákladů na domácnost, jde-li o jednotlivce, kterým stěžovatelka je. Poukázala na to, že napadené rozhodnutí neobsahuje žádné zdůvodnění, proč by se v jejím případě mělo jednat o jakési tři osoby, když je naprosto zřejmé, že stěžovatelka je jednotlivcem bez společně s ní posuzovaných osob. Žalovaný neuvedl v rozhodnutí podle jakého zákona a jeho konkrétního ustanovení se přihlíží při stanovení dávky sociální péče i k osobám, které nepatří do okruhu společně posuzovaných osob. Stěžovatelka rovněž žalovanému vytkla, že do nezbytných nákladů na domácnost je zahrnuto pouze nájemné, zálohy na elektřinu a plyn bez toho, aby do těchto nákladů byly zahrnuty i náklady na údržbu domácnosti.

Městský soud rozsudkem ze dne 27. 5. 2008, č. j. 3 Cad 96/2006 - 45, rozhodnutí žalovaného zrušil dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí; přitom uvedl, že žalovaný v napadeném rozhodnutí učinil závěr, že dle přiložených dokladů podíl skutečných nezbytných nákladů na domácnost činí 1284 Kč, když celková výše činí 3582 Kč; na nákladech se podílí tři osoby. Toto tvrzení bylo uvedeno i v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, aniž by bylo blíže uvedeno, o jaké další spolubydlící osoby se jedná. Stěžovatelka již v řízení o odvolání namítala, že se nejedná o společně s ní posuzované osoby, žalovaný správní orgán se blíže s tímto tvrzením nevypořádal; v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se rovněž hovoří o třech spolubydlících osobách, avšak není zde konkretizováno, o jaké osoby se jedná, jaký je jejich vztah ke stěžovateli ve smyslu § 4 odst. 1 zákona o životním minimu. Tento nedostatek v odůvodnění napadeného rozhodnutí způsobuje jeho nepřezkoumatelnost.

Žalovaný následně rozhodnutím č. j. MHMP 476667/2008 ze dne 2. 10. 2008 zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně č. j. ODP/NEZ/408/2006/FOL ze dne 14. 6. 2006 a věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí. V odůvodnění shrnul právní závěry vyplývající z rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 3 Cad 96/2006 - 45 ze dne 27. 5. 2008 a uložil prvoinstančnímu správnímu orgánu vyrovnat se s uvedenými nedostatky a v rámci nového projednání vydat příslušné rozhodnutí v uvedené věci.

Úřad městské části Praha 12, odbor sociálních věcí, vydal ve věci nové rozhodnutí ze dne 12. 11. 2008, č. j. ODP/NEZ/3/2008/JUZ, kterým s účinností od 1. 6. 2006 zvýšil opakovanou dávku sociální péče na 3684 Kč. V odůvodnění správní orgán uvedl, že podle předložených dokladů o výdajích na domácnost - fotokopie poštovní poukázky typu A prokazující zaplacení nájemného ve výši 2477 Kč, fotokopie dokladu SIPO prokazující úhradu nákladů na elektřinu ve výši 920 Kč a fotokopie daňové složenky finančního úřadu za úhradu daně z nemovitosti na rok 2006 ve výši 455 Kč, došlo ke změně odůvodněných nákladů na domácnost na částku 3852 Kč. V žádosti ze dne 30. 1. 2006 stěžovatelka uvedla, že v bytě s žadatelem bydlí 2 další osoby - matka stěžovatelky a manžel matky. Příjemce dávky žije v jednom bytě s dalšími dvěma osobami, zároveň byly doloženy náklady týkající se celého bytu bez rozlišení, jaká spotřeba se týká pouze příjemce dávky. Je tedy patrné, že na nákladech na byt se podílí 3 osoby, částka na náklady na domácnost byla proto stanovena ve výši jedné třetiny celkových nákladů, tj. 1284 Kč. Částku k zajištění výživy a ostatních základních potřeb stanovil správní orgán prvního stupně na 2400 Kč, skutečné nezbytné odůvodněné náklady pak na částku 3684 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí stěžovatelka podala dne 10. 12. 2008 odvolání. Stěžovatelka nesouhlasila se zvýšením částky dávky sociální péče na výši 3684 Kč, neboť v tomto směru bylo rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, v hrubém rozporu se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, zákonem č. 463/1991 Sb., o životním minimu a zákonem č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti ve znění pozdějších předpisů, stejně tak i v hrubém rozporu s rozsudkem Městského soudu v Praze sp. zn. 3 Cad 96/2006 ze dne 27. 5. 2008, který původní rozhodnutí žalovaného i správního orgánu prvního stupně zrušil a vydal závazný pokyn správním orgánům, jak mají při výměře dávky sociální péče postupovat. Stěžovatelka podotkla, že odvolání směřuje i proti částce přiznané ve výši 2400 Kč k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb. S odvoláním na § 4 odst. 3

zákona o sociální potřebnosti stěžovatelka spatřuje jako rozporný postup se zákonem takový, kdy správní orgán zkoumá skutečné náklady na domácnost a ne současně skutečné náklady na výživu a ostatní základní potřeby občana. Stěžovatelka namítla, že jí nebyly přiznány ani náklady na prokazování snahy zvýšit si příjem vlastní prací ve výši 290 Kč. Stěžovatelka dále brojila proti postupu výpočtu skutečně odůvodněných nákladů na domácnost, podle jejího názoru, je očividné, že by celkové náklady na nájemné a energie bylo možné dělit maximálně dvěma, vzhledem k tomu, že v bytě nežijí 3 jednotlivci, ale naopak dvě domácnosti, jedna skládající se z příjemkyně dávky a druhá z manželů M.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 2. 2009, č. j. MHMP 839985/2008, odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil. Po rekapitulaci předchozího řízení konstatoval žalovaný, že stěžovatelka je v evidenci Úřadu práce hl. m. Prahy, pobočka v Praze 4, nepobírá podporu v nezaměstnanosti. V měsíci červnu 2006 došlo ke změně skutečných odůvodněných nákladů na bydlení, které činí celkovou částku 3852 Kč. V předloženém platebním dokladu SIPO jsou uvedeny náklady za elektřinu ve výši 920 Kč, úhrada nájemného ve výši 2477 Kč a úhrada daně z nemovitosti na rok 2006 ve výši 455 Kč.

Správnímu orgánu prvního stupně je známá skutečnost, že se jmenovanou užívají byt další 2 osoby. Jmenovaná je příjemcem opakující se dávky sociální péče, správní orgán prvního stupně byl povinen zjistit, s kým jmenovaná užívá byt pro účely zjištění společně posuzovaných osob. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka žádné změny nenahlásila, vyšel správní orgán z původních údajů uvedených v žádosti o dávku. Byt užívají 3 osoby, podíl skutečných nezbytných nákladů na bydlení stěžovatelky činí 1/3 z celkové částky nákladů hrazených za bydlení v měsíci červnu 2006 v celkové výši 3852 Kč, tj. 1284 Kč. Žalovaný dále rekapituloval, že stěžovatelka se ve smyslu § 4 zákona o životním minimu, posuzuje jako jednotlivce; dle § 3 odst. 2 písm. e) zákona o životním minimu, se za částku potřebnou k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb občana považuje částka 2400 Kč, za částku potřebnou k zajištění nezbytných nákladů na domácnost se považuje 2020 Kč dle ustanovení § 3 odst. 3 písm. a) citovaného zákona.

Žalovaný konstatoval, že podle ustanovení § 4 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti se občan, který se považuje za sociálně potřebného, poskytují 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. K částkám životního minima se při rozhodování o výši dávky přihlíží, výše dávky nemusí výši životního minima dosahovat. Výše dávky byla stanovena součtem částky na zabezpečení výživy a ostatních základních potřeb ve výši 2400 Kč a částky k zajištění nezbytných nákladů na domácnost, tj. 1284 Kč, tj. celkem 3684 Kč. Žalovaný uzavřel, že dávka byla stanovena v souladu s kritérii danými ustanovením § 4 zákona o sociální potřebnosti. Dle platné právní úpravy nelze při stanovení výše dávky zohlednit případné náklady vynaložené na prokazování iniciativy zvýšit si příjem vlastní prací.

Stěžovatelka proti uvedenému rozhodnutí žalovaného podala dne 28. 4. 2009 žalobu k Městskému soudu v Praze. Stěžovatelka v zásadě nesouhlasila se stanovením dávky sociální péče ve výši 3684 Kč; dávka by měla být stanovena ve výši minimálně 4420 Kč. Stěžovatelka s výrokem rozhodnutí žalovaného nesouhlasí, rozhodnutí je nesrozumitelné, nepřezkoumatelné, vydané v rozporu se zákonem, zejména o správním řízení, o životním minimu, o sociální potřebnosti, o sociálním zabezpečení. Stěžovatelka poukazuje na to, že je dle zákona jednotlivcem bez společně s ní posuzovaných osob, splňuje zákonné podmínky sociální potřebnosti, je nemajetná, nemá jiné příjmy, než dávku sociální péče, přičemž jí měly být současně navíc uhrazeny minimálně i náklady na prokazování vlastní snahy zvýšit si příjem vlastní prací oslovováním zaměstnavatelů ve výši 290 Kč. Podle stěžovatelky žalovaný nezkoumal odůvodněné náklady na výživu a ostatní základní osobní potřeby, skutečné odůvodněné náklady na výživu a ostatní základní osobní potřeby činily u stěžovatelky minimálně 4800 Kč měsíčně. Stěžovatelka žalovanému dále vytýkala postup při stanovení nezbytných nákladů na domácnost, kdy nemělo dojít k dělení výše prokázaných nákladů třemi, ale při existenci dvou domácností v bytě mohlo dojít k dělení maximálně dvěmi. Závěr žalovaného, že byt užívají tři osoby a tudíž každé z této osob vzniká povinnost podílet se na nákladech na bydlení, považuje stěžovatelka za nesmysl nemající opor v žádném zákoně i vzhledem k tomu, že manžel matky stěžovatelky neměl ke stěžovatelce žádnou vyživovací ani jinou povinnost. Stěžovatelka navrhla Městskému soudu, aby věc zrušil a vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný se vyjádřil k žalobě dne 22. 6. 2009. V podání zrekapituloval úvahy, kterými se řídil při vydání žalovaného rozhodnutí. Dále uvedl, že má za to, že částka stanovená zákonem o životním minimu k zajištění nezbytných nákladů na domácnost nemusí být v této výši přiznána, pokud jsou nezbytné náklady sociálně potřebné osoby ve skutečnosti jiné (nižší) nebo pokud takové náklady osoba vůbec nemá; nemusí se přitom jednat jen o případy uvedené v § 3 odst. 2, 3, 4 zákona o sociální potřebnosti. Poskytnutí částky nižší, než stanoví zákon o životním minimu, neznamená, že osoba není sociálně potřebná, ale že míra jejích potřeb je nižší, než předpokládá zákon; pokud by dávka byla poskytnutá ve výši zákonného limitu a skutečná potřeba byla nižší, nejednalo by se o dávku k zajištění nákladů nezbytných. Žalovaný setrval na názoru, že pokud v tomtéž bytě žijí i osoby, které nepatří do okruhu společně posuzovaných osob dle zákona o životním minimu, je jejich povinností podílet se na nákladech na domácnost a tato skutečnost se promítá do skutečných odůvodněných nákladů na domácnost stěžovatelky. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout jako nedůvodnou.

Městský soud v Praze žalobu zamítl kasační stížností napadeným rozsudkem ze dne 7. 12. 2009, č. j. 1 Cad 58/2009 - 27, jako nedůvodnou, přitom rozhodl o nákladech řízení. Rozhodnutí žalovaného nepovažoval soud za nepřezkoumatelné, neboť rozhodnutí je dostatečně jasné, určité a srozumitelné, splňuje všechny podmínky uvedené v § 68 odst. 3 správního řádu.

Soud dále konstatoval, že základním prováděcím zákonem k čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je zákon o sociálním zabezpečení, který specifikuje to, co ustanovení čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod nazývá pomocí, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek, stanovuje jeho obsah a podmínky této pomoci, přičemž žádné z jeho ustanovení neříká, že tato pomoc má spočívat

v poskytnutí životního minima; v ustanovení § 4 odst. 3 je uvedeno, že k částkám životního minima se při stanovení dávky sociální potřeby přihlíží a nelze se tedy ztotožnit s tvrzením stěžovatelky, která dovodila, že dávka sociální potřeby musí dosáhnout částky životního minima. Městský soud s odkazem na závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 6 Ads 76/2007 - 70, uvedl, že zákon o sociální potřebnosti konstrukcí výpočtu dávky dle § 4 odst. 3 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 odůvodnění potřeby příjemce dávky. Městský soud v Praze považoval za správné skutečnost, že správní orgán zjišťoval, s kým stěžovatelka žije v bytě a vyzval ji podle § 7 odst. 1 citovaného zákona k prokázání nákladů na bydlení, byť bylo zřejmé, že není osobou společně posuzovanou, a že vede samostatnou domácnost. Předložené doklady k prokázání nákladů na domácnost se týkaly celého bytu bez rozlišení toho, co spotřebovala stěžovatelka skutečně sama, a co je spotřeba oněch ostatních osob. Městský soud uzavřel, že správní orgán postupoval zcela v souladu s limity správní diskrece ve smyslu § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti, pokud vyšel z premisy, že se na těchto doložených nákladech podílejí ve skutečnosti tři osoby, a to přibližně stejným dílem.

Stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a tuto kasační stížnost podala včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.).

Považuje-li stěžovatelka kasační stížností postup Městského soudu v Praze za rozporný s právními předpisy, namítá vnitřní rozpornost rozsudku a nejasnost úvah soudu, uplatňuje tímto kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Stěžovatelka dále brojí proti postupu Městského soudu v Praze, jenž měl zrušit rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost dle § 75 s. ř. s., avšak takto neučinil; Nejvyšší správní soud podřadil tuto námitku podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. pod kasační důvod tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit.

Námítky stěžovatelky sporující stanovení výše dávky sociální péče subsumoval Nejvyšší správní soud pod kasační důvod tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení dle § 103 odst. 1 písm. a) 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 není důvodná.

Kasační námitku stěžovatelky, že Městský soud v Praze měl zrušit rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 5 s. ř. s., neboť ten nerespektoval v dalším řízení právní názor vyslovený soudem, považuje Nejvyšší správní soud za nedůvodnou. Městský soud v rozsudku ze dne 27. 5. 2008, č. j. 3 Cad 96/2006 - 45, spatřoval nepřezkoumatelnost

žalovaného rozhodnutí v závěru žalovaného, že dle přiložených dokladů podíl skutečných nezbytných nákladů na domácnost činí jednu třetinu, a že na nákladech se podílí tři osoby, přičemž obdobnou úvahu obsahovalo i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, aniž by bylo blíže uvedeno, o jaké další spolubydlící osoby se jedná. Soud dále spatřoval vadu rozhodnutí i v tom, že se ani správní orgán prvního stupně ani žalovaný blíže nevypořádal se stěžovatelčinými námitkami ohledně jejího vztahu k těmto osobám. Nejvyšší správní soud uvádí, že se obdobnou otázkou zabýval již v rámci řízení o jiné věci stěžovatelky; svůj závěr formuloval rozsudkem ze dne 4. 11. 2008, č. j. 6 Ads 131/2007 - 123, kterým na základě kasační stížnosti žalovaného zrušil rozsudek Městského soudu v Praze (jenž původně zrušil rozhodnutí žalovaného z důvodu nepřezkoumatelnosti). V duchu níže uvedených úvah Nejvyšší správní soud tedy nahlížel na oba ve věci vydané rozsudky Městského soudu v Praze - č. j. 3 Cad 96/2006 - 45 ze dne 27. 5. 2008 a č. j. 1 Cad 58/2009 - 27 ze dne 7. 12. 2009.

V rozsudku ze dne 4. 11. 2008, č. j. 6 Ads 131/2007 - 123, Nejvyšší správní soud poukázal na správní judikaturou setrvale respektovanou 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 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. Městským soudem v Praze požadovaná skutková zjištění, která v odůvodnění rozhodnutí postrádal, jsou nepochybně obsahem spisové dokumentace (stěžovatelkou uvedené náklady na domácnost, skutečnost, že obývá byt spolu se dvěma dalšími osobami), přičemž tato skutková zjištění nebyla stěžovatelkou 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. Stěžovatelka totiž vytkla v žalobě rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i žalovaného to, že neuvedl pro svůj postup řádné (v jejím pojetí) zákonné ustanovení a nevypořádal se se skutkovým zjištěním, že stěžovatelka 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.

V případě stěžovatelky 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 stěžovatelka žije v jednom bytě s dalšími dvěma osobami (byť v oddělených domácnostech), a zároveň stěžovatelka 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 stěžovatelkou. Za této situace bylo logické a zcela v souladu s limity správní diskrece ve smyslu § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti, pokud správní orgán prvního stupně vyšel z premisy, že se na těchto doložených nákladech podílejí ve skutečnosti tři osoby, a to přibližně stejným dílem - i tento myšlenkový postup je ze správního spisu zřejmý (celková výše nákladů v rozhodnutí uvedených odpovídá položkám doloženým stěžovatelkou, výsledně přiznaná částka je jednou třetinou). V tomto ohledu neshledává Nejvyšší správní soud úvahu správního orgánu za nepřezkoumatelnou. Proto nelze ani městskému soudu vytykat, že v tomto ohledu neshledal v nyní napadnutém správním aktu pochybení.

Nejvyšší správní soud dále považuje za nutné konstatovat, že stěžovatelka odmítá akceptovat základní rozdíl mezi částkou životního minima stanovenou zákonem o životním minimu jako referenční částkou, která pouze stanoví hranici, odkdy se jedinec nachází ve stavu hmotné nouze ve smyslu čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, a částkou přiznané dávky sociální péče podle zákona o sociální potřebnosti za právní úpravy účinné do 1. 1. 2007. Vzhledem k tomu, že částka životního minima, jak Nejvyšší správní soud zcela jasně již v minulosti vyložil, měla v koncepci pomoci v hmotné nouzi do 1. 1. 2007 pouze a jen definiční charakter, nikdy se od ní nic neodečítalo, ani se k ní nic nepřičítalo, zákon nezaručoval na životní minimum nárok. Funkcí zákona o životním minimu bylo definovat pojem hmotné nouze ve smyslu čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. To činil 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. Již důvodová zpráva k zákonu o životním minimu (www.psp.cz) uvedla, že *„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 zákon o sociální potřebnosti tedy stanoví ono dávkové schéma, pravidla, podle nichž se dávka bude osobě sociálně potřebné vypočítávat a poskytovat; dávky sociální péče se stěžovatelce za právní úpravy účinné v době rozhodování před správními orgány poskytovaly podle pravidel zákona o sociální potřebnosti, nikoliv podle zákona o životním minimu.

Stěžovatelka ve svých vyjádřeních v podstatě zaměňuje pojem „částka potřebná k zajištění nezbytných nákladů na domácnost“ dle zákona o životním minimu (v případě

stěžovatelky stanovená na výši 2020 Kč) s pojmem „nezbytné náklady na domácnost“ dle ustanovení § 4 zákona o sociální potřebnosti (v případě stěžovatelky stanovená na výši 1284 Kč), ačkoliv se jedná o dva různé instituty, které při posuzování sociální potřebnosti mají rozdílnou roli. První uvedené je jednou ze složek, podle níž se stanovuje životní minimum jako společensky uznaná minimální hranice příjmů občana, pod níž nastává stav jeho hmotné nouze. Teprve poté, pokud příjem občana nedosahuje zákonem stanovených částek životního minima a občan si nemůže tento příjem zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním, považuje se občan podle § 1 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti za sociálně potřebného. Takovému občanu se poskytují jednorázové nebo měsíčně se opakující peněžité nebo věcné dávky, a to k zabezpečení výživy a ostatních základních osobních potřeb a k zajištění nezbytných nákladů na domácnost (§ 4 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti). Podle § 4 odst. 3 citovaného zákona se poté při stanovení dávky sociální potřebnosti **přihlíží** k částkám životního minima, ke skutečným odůvodněným nákladům na zabezpečení výživy a ostatních základních potřeb a nezbytných nákladů na domácnost posuzovaného občana (společně posuzovaných osob), k výši příjmu a k majetkovým poměrům. Z uvedeného plyne, že **dávka sociální péče** poskytovaná podle zákona o sociální potřebnosti k účelům stanoveným v § 4 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti, je stanovena ve výsledné výši na základě diskrečního oprávnění správního orgánu a má reflektovat osobní situaci stěžovatelky; ostatně stěžovatelka předkládá potřebné podklady správnímu orgánu právě za účelem posouzení jejích poměrů.

Velmi zjednodušeně řečeno, účelem zákona o životním minimu je stanovit mezní hranici příjmů, pod níž nastává hmotná nouze občana, zatímco účelem zákona o sociální potřebnosti je poskytnout občanovi, jehož příjem nedosahuje stanovených částek životního minima a tento příjem není schopen zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním, mj. dávku sociální péče. Výše této dávky je pak stanovena v souladu s §4 odst. 1 a §4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti v zásadě tak, aby pokryla pouze nezbytné náklady žadatele o dávku; dávka nemusí dosahovat částek životního minima; správní orgán je přitom oprávněn zkoumat nezbytnost nákladů, v případě stěžovatelky tedy zejména nákladů na její domácnost jako domácnost jednotlivce.

Ani z jednoho z ustanovení zákona o sociální potřebnosti nelze dovodit, že dávka sociální potřebnosti (která je praktickou realizací pomoci nezbytné pro zajištění základních životních podmínek) musí dosáhnout částky životního minima, nevyplývá tedy povinnost správního orgánu při poskytnutí dávky sociální péče automaticky „dorovnat“ touto dávkou příjmy občana do částky životního minima, v případě stěžovatelky tedy součtem částek 2400 Kč (částka potřebná k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb občana) a 2020 Kč (částka potřebná k zajištění nezbytných nákladů na domácnost) na částku 4420 Kč.

Při rozhodování o výši dávky sociální péče za dodržení pravidel uvedených v § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti tedy vždy jde o posuzování konkrétní situace občana a jeho odůvodněných nákladů; co je nezbytným nákladem na domácnost stěžovatelky zůstává na posouzení správního orgánu.

Ze správního spisu vyplývá, že k prokázání odůvodněných nákladů na domácnost stěžovatelka doložila dne 8. 6. 2006 fotokopii platebního dokladu SIPO za měsíc květen 2006 vystaveného na jméno M. L. Ing., trv. bytem M. 3235/5, M., X Praha Y znějící na částku 920 Kč za elektřinu, včetně fotokopie poštovní poukázky vystavené na stejnou osobu znějící na částku 2477 Kč, jíž bylo uhrazeno nájemné a služby za měsíc květen 2006. Osoba plátce těchto nákladů, jak ze správního i soudního spisu vyplývá, je jednou z celkem tří obyvatel bytu, ve kterém žije i stěžovatelka. Správní orgán v souladu s § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti zkoumal výši nezbytných nákladů na domácnost stěžovatelky - samostatně posuzované osoby za situace, kdy stěžovatelka prokazatelným způsobem obývá jeden byt s dalšími osobami (ať tyto tvoří jednu či více dalších domácností). Předložila-li stěžovatelka k prokázání odůvodněných nákladů na svou domácnost doklady, z nichž vyplynulo, že jimi byly zaplacený náklady za celý byt, přičemž je z těchto dokladů zřejmé, že náklady uhradil pouze jeden ze tří obyvatelů bytu, je tím spíše na místě správní úvaha, jakou mírou se na těchto nákladech podílela stěžovatelka a jaké jsou tedy za výše uvedených nesporných skutečností nezbytné náklady na její domácnost. Za těchto předpokladů nelze ničeho vytknout závěrům správních orgánů obou stupňů a stejně tak i Městského soudu v Praze, podle kterých za nezbytné náklady na domácnost stěžovatelky byla považována poměrná část ve výši 1/3 nákladů za celý byt, tedy částka 1284 Kč. Jiné náklady spojené s bydlením stěžovatelka ani netvrdila, ani neprokazovala.

K námitce stěžovatelky, která žalovanému vytýká, že zatímco náklady na domácnost byly zkoumány, nebyly posouzeny její skutečné odůvodněné náklady na zabezpečení výživy a ostatní základní potřeby, lze poukázat na závěry žalovaného i městského soudu, že stěžovatelka tvoří domácnost jako jednotlivec, je tedy osobou samostatně posuzovanou ve smyslu zákona o životním minimu. Ze spisového materiálu dále vyplývá, že stěžovatelka je vedena v evidenci Úřadu práce hl. m. Prahy, pobočky v Praze 4, nepobírá podporu v nezaměstnanosti a není schopna zvýšit si příjem vlastní prací, nemá žádný příjem a ani žádný majetek. Z postupu správních orgánů je patrné, že s přihlédnutím k částce potřebné k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb stěžovatelky jako jednotlivce ve výši 2400 Kč podle zákona o životním minimu za současného užití pravidel uvedených v § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti stanovily výslednou částku k zabezpečení výživy a ostatních základních osobních potřeb na 2400 Kč. Na tomto místě lze uvést, že na rozdíl od částky k zajištění nezbytných nákladů na domácnost stěžovatelky (osoby samostatně posuzované) zde ostatně ani nebyl obdobný důvod stanovit tuto složku dávky sociální péče v jiné výměře. V takovém postupu, který je ve prospěch stěžovatelky, nespátroval vadu ani Městský soud v Praze a Nejvyšší správní soud tento závěr sdílí. K opakovaným námitkám stěžovatelky, jimiž se domáhala přiznání i nákladů prokazatelně vynaložených vlastní iniciativou zvýšit si příjem vlastní prací, dodává Nejvyšší správní soud tolik, že zákon o sociální potřebnosti takový postup neumožňuje.

Nejvyšší správní soud neshledal s ohledem na výše uvedené kasační stížnost důvodnou, proto ji zamítl (§ 110 s. ř. s.).

Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1, 2 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Stěžovatelce byla pro řízení o kasační stížnosti usnesením Městského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2010, č. j. 2 Cad 71/2008 - 66, ustanovena zástupcem Mgr. Dagmar Rezková Dřimalová, advokátka, se sídlem Muchova 9/223, Praha 6; podle ustanovení § 35 odst. 8 s. ř. s. platí v takovém případě odměnu advokáta včetně hotových výdajů stát. Podle ustanovení § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, přiznal Nejvyšší správní soud právnímu zástupci odměnu za dva úkony právní služby, a to 2 x 500 Kč podle § 11 odst. 1 písm. b) (převzetí věci a studium spisu u soudu) a § 11 odst. 1 písm. d) (doplnění kasační stížnosti) citované vyhlášky a náhradu hotových výdajů za dva úkony právní služby ve výši 2 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky), celkem tedy 1600 Kč. Uvedená částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto usnesení.

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

V Brně dne 14. října 2010

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně

senátu