



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 Dřimalovou, 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 5. 6. 2008, č. j. MHMP 228811/2008, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2009, č. j. 2 Cad 100/2008 - 36,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Ustanovené zástupkyni stěžovatelky Mgr. Dagmar Rezkové Dřimalové, 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 zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 12 ze dne 10. 3. 2006, č. j. ODP/NEZ/245/2006/FOL. Posledně jmenovaným rozhodnutím byla stěžovatelce snížena na částku 3512 Kč s účinností od 1. 2. 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 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:

Stěžovatelka se domnívá, že Městský soud v Praze postupoval v rozporu s platnými zákony, zejména správním řádem, zákonem o životním minimu a zákonem o sociální potřebnosti. Pochybení spatřuje stěžovatelka v tom, že Městský soud v Praze rozhodoval ve stejné věci již v minulosti, a to rozsudkem sp. zn. 1 Cad 74/2006, žalobě stěžovatelky vyhověl a rozhodnutí žalovaného zrušil. Žalovaný vydal nové rozhodnutí, trpící stejnými vadami a ze zákona tak bylo povinností Městského soudu v Praze zrušit nové rozhodnutí žalovaného. Stěžovatelka se přitom dovolává § 78 odst. 5 s. ř. s., ze kterého vyplývá, že nerespektování závazného právního názoru vysloveného soudem v rozsudku má za následek zrušení nového rozhodnutí správního orgánu pro nezákonnost bez dalšího. Stěžovatelka dále odmítla závěr Městského soudu v Praze, že údajně není třeba náležitě odůvodňovat rozhodnutí správních orgánů s ohledem na rozsudek Vrchního soudu v Praze z roku 1996; přitom namítla, že v České republice neplatí precedent, jedná se o zastaralý judikát Vrchního soudu v Praze učiněný 10 let před účinností nového správního řádu, který se netýkal případu stěžovatelky.

Podle stěžovatelky Městskému soudu v Praze uniklo, že ustanovení § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti nehovoří pouze o nutnosti zkoumat skutečné náklady na domácnost, ale i skutečné odůvodněné náklady na výživu a ostatní osobní potřeby občana.

Konečně pak stěžovatelka odmítá argumentaci diskrečním oprávněním správního orgánu při stanovení konkrétní výše dávky. Podle stěžovatelky správní uvážení přichází v úvahu pouze tehdy, jestliže s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen nutný právní následek, předvídaný příslušnou právní normou. To však není případ stěžovatelky, protiprávní použití „správního uvážení“ v dané věci znamená jednoznačně libovůli správních orgánů i Městského soudu v Praze při rozhodování v dané věci a vede tak k objektivně ničím nepodloženým závěrům. Správní uvážení je vyloučeno tam, kde je jen jediné možné právní řešení; správní orgán, ale i soud tak musí uplatnit jednovariantní řešení. Stěžovatelka tuto námitku blíže rozvíjí tak, že ze spisového materiálu vyplývá, že nebyla členem žádné společné domácnosti, neexistovaly ve smyslu zákona žádné společně s ní posuzované osoby; v bytě, ve kterém se zdržovala stěžovatelka, přebývaly dvě samostatné domácnosti - jedna tvořená stěžovatelkou, druhá tvořená ostatními obyvateli předmětného bytu. Správní orgány ani soudy nemohly tedy vycházet z premisy, že se na nákladech na nájemném a energiích v bytě podílejí tři osoby, když jim bylo prokazatelně známo, že v bytě byly funkční dvě domácnosti.

Vyměřená dávka sociální péče tak nemůže obstát, a to i z důvodu, že nebyly zkoumány i odůvodněné náklady na výživu a ostatní základní osobní potřeby stěžovatelky, přičemž je tato povinnost uložena správním orgánům, potažmo soudům v § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti.

Právní zástupkyně stěžovatelky doplnila kasační stížnost dne 31. 5. 2010. Znovu namítla, že žalovaný nerespektoval rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 1 Cad

74/2006 ze dne 11. 3. 2008, kterým soud konstatoval nepřezkoumatelnost původního rozhodnutí žalovaného, když následně vydané rozhodnutí žalovaného trpí stejnými vadami jako rozhodnutí původní. V takovém postupu spatřuje stěžovatelka porušení Listiny základních práv a svobod, ale také zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti a zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu. Stěžovatelka doplnila, že uplatňuje kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

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 (dále převážně jen „správního orgánu prvního stupně“) vyplývá, že stěžovatelka pobírala opakovanou dávku sociální péče podle zákona o sociální potřebnosti. Pokud jde o výši dávky přiznané počínaje měsícem únor 2006, je ve spisu založen přípis stěžovatelky ze dne 8. 3. 2006, ke kterému stěžovatelka přiložila mj. platební doklad SIPO prokazující úhradu nájmu a nákladů za elektřinu za měsíc únor 2006. Celkem šlo o částku 3335 Kč. Z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 10. 3. 2006, č. j. ODP/NEZ/245/2006/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 stěžovatelce jako odůvodněné náklady na domácnost jednu třetinu z této částky, tedy 1112 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 3512 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí stěžovatelka podala dne 4. 4. 2006 odvolání, které doplnila 7. 4. 2006. Stěžovatelka v zásadě namítala, že podle ustanovení § 3 odst. 2 písm. e) a § 3 odst. 3 písm. a) zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu (dále jen „zákon 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 rozpor se zákonem, neboť nemá žádné společně s ní posuzované osoby a v takovém případě jsou nezbytné náklady na domácnost jednotlivce stanoveny zákonem o životním minimu ve výši 2020 Kč stejně, jako jsou tímto zákonem stanoveny nezbytné náklady nutné k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb občana ve výši 2400 Kč, přičemž se v obou případech jedná o částky minimální a jejich souhrn činí 4420 Kč. Dle stěžovatelky není nikdo oprávněn měnit tyto částky směrem dolů, neboť by potom sociálně potřebný občan nadále zůstal v hmotné nouzi. Rozhodování správního orgánu prvního stupně, který dělí náklady na domácnost třemi s tím, že se na nákladech podílejí tři osoby, považuje za nepřezkoumatelné, neboť z rozhodnutí nevyplývá, z jakého důvodu je takto postupováno, ve kterém zákoně má takový postup oporu a z jakého ustanovení je možno vyměřit občanovi dávku sociální péče v nižší výměře, než stanoví zákon o životním minimu.

Žalovaný ve svém rozhodnutí ze dne 8. 6. 2006, č. j. MHMP 139305/2006, 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 1111,66 Kč. Námitky stěžovatelky odmítl s odkazem na pravidla stanovení dávky sociální péče jako irelevantní, neboť právě dikce § 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.

Stěžovatelka podala proti rozhodnutí žalovaného včasnou žalobu k Městskému soudu v Praze a domáhala se zrušení žalovaného rozhodnutí. Stěžovatelka brojila proti nedostatečným skutkovým zjištěním žalovaného, namítla, že žalovaný bez doplnění řízení odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí zamítl a rozhodnutí potvrdil s tím, že stěžovatelce přiznal opakovaný peněžitý příspěvek sociální péče ve výši pouze 3512 Kč, bez toho, aby alespoň z jeho rozhodnutí bylo zřejmé, proč jí nebyla stanovena dávka sociální péče ve výši stanovené zákonem o životním minimu pro jednotlivce, tj. ve výši 4420 Kč měsíčně. Argumentace, že z předložených dokladů bylo zjištěno, že podíl skutečných nezbytných nákladů na domácnost stěžovatelky činí 1112 Kč měsíčně je nesrozumitelná, zcestná a zcela nepřezkoumatelná, neboť z rozhodnutí není zřejmé, jak správní orgán k této částce dospěl. Stěžovatelka je jednotlivcem bez společně s ní posuzovaných osob a ze zákona o životním minimu jí tak náleží 2020 Kč měsíčně, což je potřebná částka k zajištění nezbytných nákladů na domácnost, jde-li o jednotlivce. Dále žalovanému vytýká, že do nezbytných nákladů zahrnul jen některé náklady (elektrina, nájem, plyn), nikoliv i náklady za domácnost. Stěžovatelka odmítla argumentaci žalovaného, že dle § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti se k výši částek životního minima při stanovení dávky sociální péče přihlíží, ale nemusí jich dosahovat.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 11. 3. 2008, č. j. 1 Cad 74/2006 - 106, rozhodnutí žalovaného zrušil dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Po rekapitulaci dosavadního řízení soud konstatoval, že žalovaný ve svém rozhodnutí učinil závěr, že dle předložených dokladů podíl skutečných nezbytných nákladů na bydlení stěžovatelky činí 1111,60 Kč, nevypořádal se však s námitkou stěžovatelky uvedenou v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a podle které je stěžovatelka jednotlivcem bez společně posuzovaných osob. Soud uzavřel, že v přezkoumávaném rozhodnutí není uvedeno, které osoby v tomtéž bytě žijí, jaký je jejich vztah ke stěžovatelce smyslu § 4 odst. 1 zákona o životním minimu a zda jejich spolužití se stěžovatelkou se promítá do

skutečných odůvodněných nákladů na domácnost stěžovatelky. Vzhledem k tomu, že odůvodnění rozhodnutí žalovaného postrádá rozhodný důvod pro výrok, bez něhož nelze k učiněnému závěru dojít, je rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné.

Žalovaný následně výrokem rozhodnutí ze dne 5. 6. 2008, č. j. MHMP 228811/2008, změnil odůvodnění rozhodnutí Úřadu městské části Praha 12 ze dne 10. 3. 2006, č. j. ODP/NEZ/245/2006/FOL. V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaný rekapituloval dosavadní řízení ve věci, zhodnotil důkazy vyplývající ze správního spisu a skutková zjištění subsumoval pod příslušné právní normy, přičemž přihlédl částečně k námitkám stěžovatelky uvedeným v odvolání proti původnímu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Žalovaný jako odvolací orgán zjistil, že správní orgán prvního stupně neuvedl řádně podklady pro jeho vydání, ani úvahy, kterými se řídil při výkladu právních předpisů; z uvedeného důvodu bylo odůvodnění napadeného rozhodnutí změněno, výrok byl potvrzen, neboť pro jeho zrušení nebo změnu nebyl shledán důvod. Své úvahy žalovaný promítl do výrokové části svého rozhodnutí, již změnil odůvodnění správního orgánu prvního stupně.

Výroková část rozhodnutí žalovaného a tedy „nové“ odůvodnění správního orgánu prvního stupně konstatuje, že podle nákladů předložených v únoru 2006 (doloženým platebním dokladem SIPO, který prokázal náklady na elektřinu 800 Kč a náklady za nájem ve výši 2535 Kč) došlo ke změně odůvodněných nákladů na domácnost na částku 3335 Kč. Vzhledem k tomu, že příjemce dávky (stěžovatelka) neoznámil jiné změny ve skutečnostech rozhodných pro trvání nároku na dávku, její výši a výplatu nebo poskytování, správní orgán vyšel ze skutečností zjištěných při podání žádosti o opakovanou dávku sociální péče. Byt užívají 3 osoby, jejich spolužití se promítá do skutečných odůvodněných nákladů na domácnost příjemce dávky, takže podíl skutečných nezbytných nákladů na bydlení stěžovatelky činí 1/3 z celkové částky nákladů hrazených za bydlení v měsíci únoru 2006 v celkové výši 3335 Kč, tj. 1111,66 Kč. Žalovaný dále zrekapituloval, 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 stěžovatelka se považuje podle § 1 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti za sociálně potřebného, její příjem nedosahuje částek životního minima a tento příjem si nemůže zvýšit vlastním přičiněním. 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. 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. 1111,66 Kč, tj. celkem 3511 Kč, po zaokrouhlení dle ustanovení § 101 odst. 3 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení. Žalovaný uzavřel, že dávka byla stanovena v souladu s kritérii danými ustanovením § 4 zákona o sociální potřebnosti.

Stěžovatelka proti uvedenému rozhodnutí žalovaného podala dne 21. 8. 2008 obsáhlou žalobu k Městskému soudu v Praze. Stěžovatelka v zásadě nesouhlasila se stanovením dávky sociální péče ve výši 3512 Kč; dávka by měla být stanovena ve výši minimálně 4420 Kč. Stěžovatelka argumentovala tím, že jí ze zákona o životním minimu náleží k úhradě nákladů na domácnost tímto částka 2020 Kč, a to proto, že je ve smyslu tohoto zákona jednotlivcem. Stěžovatelka vychází z toho, že jestliže se při stanovení dávky sociální péče podle zákona o sociální potřebnosti ve spojení se zákonem o životním minimu nepřihlíží k příjmům osob, které žijí v tomtéž bytě a nejsou osobami společně posuzovanými ve smyslu § 4 zákona o životním minimu, nemůže se následně přihlížet ani k jejich vydáním a hovořit o jakési povinnosti těchto osob zdržujících se v jednom bytě podílet se na nákladech na domácnost žadatele o dávku. Vedle toho stěžovatelka také namítla, že náklady, které vzal v úvahu správní orgán prvního stupně i žalovaný (nájem, elektřina), nejsou jedinými důvodnými náklady na domácnost a že částka na domácnost stanovená zákonem o životním minimu je konstruována právě s ohledem na diverzitu možných nákladů.

Podle stěžovatelky dávka sociální péče nemusí dosahovat výše životního minima pouze v případě, že žadatel žije se společně posuzovanými osobami, v případě, že má nějaký příjem, který nedosahuje částky životního minima, popřípadě žadatel není nemajetný, popřípadě neuplatní své jiné majetkové nároky. Ani jedna z podmínek však u stěžovatelky neplatí. Za situace, kdy je občan nemajetný, nemá společně posuzované osoby, platí ze zákona minimální částky stanovené zákonem o životním minimu, které u nákladů na výživu občana činí 2400 Kč měsíčně a u nákladů na domácnost 2020 Kč, celkem tedy 4420 Kč měsíčně. Stěžovatelka uvedla, že z rozhodnutí žalovaného nevyplývá, z jakého důvodu je stanovena částka k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb občana - jednotlivce na 2400 Kč měsíčně, zatímco u částky 2020 Kč měsíčně, tj. částky stanovené zákonem o životním minimu jako potřebné k zajištění nezbytných nákladů na domácnost jednotlivce, je zkoumána její výše a odůvodněnost.

Stěžovatelka dále postup žalovaného označila za tristní, a to vzhledem k tomu, že ignoroval ve věci již vydaný rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2008, sp. zn. 1 Cad 74/2006.

Stěžovatelka uzavřela, že napadené rozhodnutí žalovaného je nesrozumitelné, nepřezkoumatelné, nezákonné a vydané v rozporu se skutkovým stavem věci a řízení, které mu předcházelo, proběhlo též v rozporu se zákonem.

Žalovaný se vyjádřil k žalobě podáním ze dne 9. 10. 2008; oproti žalovanému rozhodnutí však nevnesl ve věci zásadní změnu svého postoje.

Městský soud v Praze žalobu zamítl kasační stížností napadeným rozsudkem ze dne 27. 8. 2009, č. j. 2 Cad 100/2008 - 36, přitom rozhodl o nákladech řízení. Soud v odůvodnění po rekapitulaci konstatoval s odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v Brně ze dne 4. 11. 2008, sp. zn. 6 Ads 131/2007, že rozhodl-li v této věci Městský soud tak, že svým dřívějším rozsudkem ze dne 11. 3. 2008, sp. zn. 1 Cad 74/2006, rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 6. 2006, č. j. MHMP 139305/2006, zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení s odkazem na ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s., učinil tak v rozporu se

zákonem, neboť dle zásady definované již rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 6. 1996, sp. zn. 6 A 825/95, může soud jako překonatelnou 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 rozhodnutím jsou ze spisu v zákonných věcech bez pochyb rekonstruovatelné. Obecně nelze považovat za nepřezkoumatelné správní rozhodnutí, které obsahuje formálně vzato veškeré náležitosti ve smyslu § 68 správního řádu a skutková zjištění jsou obsahem spisové dokumentace, přičemž tato skutková zjištění nebyla stěžovatelkou v žádné fázi správního nebo soudního řízení zpochybněna. Městský soud v Praze na margo svého dřívějšího rozsudku ve věci dále uvedl, že proti tomuto rozhodnutí nebyla podána kasační stížnost, avšak v obdobné věci (týkající se rovněž stěžovatelky) proti rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2007, č. j. 2 Cad 59/2006, podal kasační stížností žalovaný a Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů rozsudkem ze dne 4. 11. 2008, sp. zn. 6 Ads 131/2007, rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze rozhodl o zamítnutí žaloby stěžovatelky. S odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ads 131/2007 ze dne 4. 11. 2008 soud konstatoval, že Nejvyšší správní soud se v uvedeném rozsudku podrobně zabýval žalobními námitkami stěžovatelky a došel k závěru, že nebyl důvod ke zrušení rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, pokud skutkové údaje, z nichž správní orgán vycházel, jsou rekonstruovatelné z obsahu správního spisu. Soud se zároveň zabýval vztahem článku 30 Listiny základních práv a svobod, zákona o životním minimu, zákona o sociální potřebnosti, přičemž došel k závěru, že článek 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod provádí zákon o sociální potřebnosti a v § 4 odst. 3 tohoto zákona nelze dovodit, že dávka sociální potřebnosti by musela dosáhnout životního minima. Dle tohoto ustanovení se k částkám životního minima při stanovení dávky sociální potřebnosti pouze přihlíží. V případě stěžovatelky, pokud jde o náklady na bydlení, ta žije v jednom bytě s dalšími dvěmi osobami (byť v oddělených domácnostech), přičemž stěžovatelkou doložené některé náklady se týkají celého bytu, resp. obou domácností bez rozlišení toho, co stěžovatelka spotřebovala skutečně sama a co je spotřeba ostatních osob, které nejsou sociálně potřebné a nejsou tedy společně posuzovány se stěžovatelkou. Za této situace je zcela logické a v souladu s limity správní diskrece ve smyslu § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti, že na celkových nákladech na domácnost ve výši 3512 Kč se podílejí tři osoby bez rozlišení jejich spotřeby stejným dílem a náklady na domácnost stěžovatelky činí 1112 Kč a zároveň s částkou k zajištění výživy a ostatních zákonných potřeb stěžovatelky ve výši 2400 Kč činí částka opakované dávky za listopad roku 2006 celkem 3512 Kč (2400 + 1112 Kč).

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 vyjmenovanými 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 tato 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.

Nejvyšší správní soud 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 nacházející se v hmotné nouzi vypočítávat a poskytovat; dávky sociální péče se stěžovatelce za právní úpravy účinné v době rozhodování před správními orgány poskytovaly podle zákona o sociální potřebnosti, nikoliv podle zákona o životním minimu.

Stěžovatelka dále ve svých podáních 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 1112 Kč), ačkoliv se jedná o dva různé instituty, které při posuzování hmotné nouze 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 těchto 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 účelem posouzení jejich 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 přitom nelze dovodit, že dávka sociální potřebnosti (která je praktickou realizací pomoci nezbytné pro zajištění základních životních podmínek) musí dosáhnout částky životního minima, nevyplyvá 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.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tvrzením stěžovatelky, že Městský soud v Praze v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že rozhodnutí není třeba odůvodňovat. Jak již bylo v rekapitulační části uvedeno, soud odkázal v odůvodnění na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2008 č. j. 6 Ads 131/2007 - 92 (dostupný na www.nssoud.cz), přičemž poukázal na zásadu vyslovenou 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. Takto lze 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. Městský soud v Praze zároveň konstatoval, že v obdobné věci sp. zn. 2 Cad 59/2006 (která se týká rovněž stěžovatelky) podal kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu ze dne 30. 5. 2007, č. j. 2 Cad 59/2006 - 56, Magistrát hl. m. Prahy a Nejvyšší správní soud již citovaným rozsudkem ze dne 4. 11. 2008, sp. zn. 6 Ads 131/2007, z výše uvedených zásad tento rozsudek zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu projednání. Jak z odůvodnění jednoznačně vyplývá, Městský soud v Praze za současného respektování právního názoru Nejvyššího správního soudu a po přezkoumání spisového materiálu dospěl k závěru, že nebyl důvod ke zrušení rozhodnutí žalovaného z důvodu uvedeném v ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, pokud skutkové údaje, z nichž správní orgán vycházel, jsou rekonstruovatelné ze správního spisu.

Nejvyšší správní soud tento závěr Městského soudu v Praze sdílí, a to z dále uvedených důvodů. Z rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 6. 2008, č. j. MHMP 228811/2008 (rozhodnutí měnící odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 10. 3. 2006, č. j. ODP/NEZ/245/2006/FOL), vyplývá, že po konstatování sociální potřeby stěžovatelky podle § 1 zákona o sociální potřebnosti provedl žalovaný výčet podkladů, které předložila stěžovatelka k prokázání nezbytných (odůvodněných) nákladů na domácnost ve výši 3335 Kč; předložený platební doklad SIPO znějící na tuto částku zahrnuje položky: elektřina ve výši 800 Kč, nájemné ve výši 2535 Kč. Žalovaný dále jasně stanovil, že vzhledem k poslední žádosti o dávku, v níž jsou uvedeny další 2 osoby, které se stěžovatelkou v bytě bydlí, a vzhledem k tomu, že stěžovatelka dle ustanovení § 106 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, písemně nenahlásila žádnou změnu v počtu osob, které užívají byt, vychází se z původně zjištěných údajů, tj. že byt užívají celkem 3 osoby.

Žalovaný dospěl k závěru, že spolužití těchto osob se promítá do skutečných odůvodněných nákladů na domácnost stěžovatelky, takže podíl skutečných nezbytných nákladů na bydlení příjemce dávky činí 1/3 z částky nákladů hrazených za bydlení v měsíci únoru 2006 v celkové výši 3335 Kč, tj. částku 1111,66 Kč. Žalovaný v rozhodnutí správně konstatoval, že za částku potřebnou k zajištění nezbytných nákladů na domácnost stěžovatelky se považuje 2020 Kč, neboť stěžovatelka jako příjemce dávky nemá žádné další společně posuzované osoby, je tedy posuzovaná jako jednotlivec.

Nejvyšší správní soud v dalším znovu poukazuje na text ustanovení § 4 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti, který hovoří o poskytnutí dávky sociální péče k zajištění toliko nezbytných nákladů na domácnost; obdobně § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti stanoví pravidlo přihlížet pouze k nezbytným nákladům na domácnost občana. Z citovaných ustanovení tak jednoznačně vyplývá, že správní orgán není povinen ani uhradit náklady na domácnost stěžovatelky v plné výši, ani ve výši částky potřebné k

zajištění nezbytných nákladů na domácnost stanovené zákonem o životním minimu, tedy ve výši 2020 Kč v případě stěžovatelky.

Při rozhodování o výši dávky sociální péče za dodržení pravidel uvedených v § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti 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. 3. 2006 fotokopii platebního dokladu SIPO vystaveného na jméno M. L. Ing., trv. bytem M. 3235/5, M., X Praha Y, znějící na částku 3335 Kč. Osoba plátce těchto nákladů, jak ze spisu vyplývá, je jedním 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 obyvatel 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 pouze poměrná část ve výši 1/3 nákladů za celý byt, tedy částka 1112 Kč. Jiné náklady s bydlením stěžovatelka ani netvrdila, ani neprokazovala.

Co se týče námitek stěžovatelky vztahujícím se k rozsudku Vrchního soudu v Praze Nejvyšší správní soud uvádí, že citovaný judikát byl sice vydán ještě za účinnosti tzv. „starého“ správního řádu, tedy zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, formální požadavky kladené na rozhodnutí správního orgánu jsou však zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, účinném od 1. 1. 2006, v ustanovení § 68 odst. 3 v zásadě upraveny shodně jako v ustanovení § 47 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení. Principy formulované rozsudkem Vrchního soudu v Praze tak rozhodně nejsou v rozporu s právní úpravou účinnou v době rozhodování Městského soudu v Praze a Nejvyšší správní soud konstatuje, že takto vyřčenou zásadu není na místě omezit pouze na rámeček tehdy účinného zákona.

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 jednotlivce, 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 tedy 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, nespatořoval vadu ani Městský soud v Praze a Nejvyšší správní soud tento závěr sdílí.

Konečně pak stěžovatelka odmítá argumentaci diskrečním oprávněním správního orgánu při stanovení konkrétní výše dávky. Podle stěžovatelky správní uvážení přichází v úvahu pouze tehdy, jestliže s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen nutný právní následek, předvídaný příslušnou právní normou. To však údajně není její případ. K tomu Nejvyšší správní soud na tomto místě i vzhledem k několikerému zmínění zásad pro stanovení dávky sociální péče cituje text rozhodné normy ustanovení § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti: *„Při rozhodování o výši jednorázové nebo měsíčně se opakující peněžité nebo věcné dávky se přiblíží 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.“* Onen stěžovatelkou uváděný jednoznačný nutný právní následek spojený s hypotézou právní normy nelze v normě shledat. Klasičtější ukázkou diskrečního oprávnění správního orgánu by bylo poměrně složité v právním řádu hledat.

Nejvyšší správní soud považuje za bezdůvodné stěžovatelčiny námitky směřující do postupu při stanovení výše dávky sociální péče.

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 18. 3. 2010, č. j. 2 Cad 100/2008 - 68, 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 včetně studia 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