

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **Ing. arch. M. K.**, zast. JUDr. Pavlem Reiserem, advokátem, se sídlem Mikulášská 9, Plzeň, proti žalovanému: **Magistrát města Plzně**, se sídlem Martinská 2, Plzeň, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 6. 2011, č. j. 17 A 25/2011 - 44,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Zástupci žalobce JUDr. Pavlu Reiserovi, advokátovi, **se přiznává** odměna za zastupování v částce 960 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Česká správa sociálního zabezpečení rozhodnutím ze dne 14. 10. 2009, č. j. X, zamítla žádost žalobce o přiznání plného invalidního důchodu, a to pro nesplnění podmínky zákonem požadované minimální doby pojištění před vznikem invalidity dle § 40 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění .

Úřad městského obvodu Plzeň 1 (sociální odbor) podle § 61 a § 67 zákona č. 111/2002 Sb. o pomoci v hmotné nouzi, rozhodnutím ze dne 26. 1. 2010, č. j. 159/2010/PPB-7, snížil žalobci dávku – příspěvek na živobytí z částky 4206 Kč na 2020 Kč měsíčně. Správní orgán v rozhodnutí o snížení dávky vycházel z ustanovení § 24 odst. 1 písm. h) zákona o pomoci v hmotné nouzi ve znění platném od 1. 1. 2010, které částku živobytí osoby, která je uznána invalidní ve třetím stupni, ale nemá nárok na invalidní

důchod, definuje částkou existenčního minima. Výši existenčního minima určuje § 5 odst. 1 zákona č. 110/2006 Sb. o životním a existenčním minimu částkou 2020 Kč měsíčně.

Žalobce proti rozhodnutí správního orgánu 1. stupně podal odvolání, ve kterém uplatnil zásadní námitku, opřenou o § 5 odst. 2 zákona č. 110/2006 Sb. Podle názoru žalobce nelze v jeho případě pro určení částky živobytí použít částku existenčního minima dle § 5 odst. 1 zákona o životním a existenčním minimu. Pokud správní orgán nepřihlédl k ustanovení § 5 odst. 2 zákona o životním a existenčním minimu (podle něhož existenční minimum nelze použít u osoby invalidní ve třetím stupni), dostal se, podle žalobce, do rozporu s Listinou základních práv a svobod, konkrétně čl. 1 a 13 Listiny.

Magistrát města Plzně (žalovaný) rozhodnutím ze dne 16. 2. 2011, č. j. MMP/001997/11, odvolání žalobce zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí vysvětlil původ novelizovaného znění § 24 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi, doplněného v rozhodné době právě odstavcem h, který definuje *„[r]ozsah restrikce dávky pomoci v případě osoby, která je sice invalidní ve třetím stupni, avšak nepracovala a neplatila pojistné po zákonem stanovenou minimální dobu, a proto nemůže mít stejné podmínky, jako osoby, které pracovaly a pojistné platily v rozsahu potřebném pro vznik nároku na důchod.“* Vypořádal se rovněž se skutečností, že v téže věci bylo jeho rozhodnutí ze dne 23. 3. 2010 krajským soudem zrušeno rozsudkem ze dne 9. 12. 2010, č. j. 17 A 26/2010 – 69, dle § 76 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb. (dále s. ř. s.), pro vady řízení, spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů. V novém odvolacím rozhodnutí dospěl sice ke stejnému závěru, avšak vytýkané vady byly, dle závazného pokynu krajského soudu, odstraněny. Pozitivně právně argumentoval citacemi příslušných zákonných ustanovení, podle kterých je sice žalobce invalidní ve třetím stupni, nebyl však úspěšný s žádostí o invalidní důchod a z toho plyne, že se na něj vztahuje omezení dle § 24 odst. 1 písm. h) zákona o pomoci v hmotné nouzi ve znění platném od 1. 1. 2010. A naopak, ze stejného důvodu, ustanovení § 5 odst. 2 zákona o životním a existenčním minimu v jeho případě použít nelze. Posuzování nároku na dávku pomoci v hmotné nouzi je upraveno právě v § 24 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi, který je, podle žalovaného, vůči zákonu o životním a existenčním minimu ve vztahu speciality, tedy § 24 zákona o pomoci v hmotné nouzi představuje vůči obecnému ustanovení § 5 zákona o životním a existenčním minimu speciální úpravu, která musí být v daném případě použita.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, ve které zejména namítl, že žalovaný rozhodl chybně podle § 24 odst. 1 písm. h) zákona o pomoci v hmotné nouzi ve znění platném od 1. 1. 2010, ačkoliv toto ustanovení bylo v rozporu s § 5 odst. 2 zákona o životním a existenčním minimu, který zakazuje pro osoby s postižením invaliditou třetího stupně použít pro určení výše příspěvku na živobytí částku existenčního minima. Z toho dovodil, že napadeným rozhodnutím byl porušen čl. 30 Listiny základních práv a svobod. Kromě toho obsáhle polemizoval o pojetí příspěvku do fondu oprav (družstevního domu) jako nutného výdaje na bydlení, a dovozoval, že tato otázka souvisí s předmětem tohoto řízení. Obecně vyjádřil námitku procesní povahy, spočívající v tvrzení, že odůvodnění napadeného rozhodnutí považuje za naprosto nedostatečné, v rozporu se správním řádem. Není z něj patrné, z jakých podkladů správní orgán vycházel, které důkazy měl k dispozici a jak tyto důkazy hodnotil. Stejně obecně namítl, že napadené rozhodnutí je v rozporu se závazným pokynem soudu, *„[k]terý byl správnímu orgánu dán v předchozím řízení“*.

Uzavřel, že rozhodnutí žalovaného trpí zcela zjevnou vadou, avšak zásadního charakteru [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] a proto navrhl jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k novému projednání.

Krajský soud v Plzni (dále krajský soud) žalobu zamítl. Nejprve se vypořádal s námitkou, že správní orgán nerespektoval závazný právní názor soudu, vyslovený ve zrušujícím rozhodnutí krajského soudu ze dne 9. 12. 2010, č. j. 17 A 26/2010 - 69. Konstatoval, že předcházející zrušující rozhodnutí se věcnou problematikou, tedy vztahem § 5 zákona o životním a existenčním minimu a § 24 zákona o pomoci v hmotné nouzi, vůbec nezabýval. Chyby procesní povahy správní orgán v novém rozhodnutí odstranil a věcnou problematiku srozumitelně v odůvodnění napadeného rozhodnutí vyhodnotil. Krajský soud se ztotožnil s relevantní právní argumentací žalovaného především v tom smyslu, že zákon o pomoci v hmotné nouzi je vůči zákonu o životním a existenčním minimu ve vztahu speciality a proto je třeba vycházet z § 24 odst. 1 písm. h) zákona o pomoci v hmotné nouzi ve znění platném v době rozhodnutí, tedy od 1. 1. 2010. Tam uvedené podmínky se na žalobce vztahují v plném rozsahu.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce včas podanou kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Vytkl soudu nesprávný výklad vzájemného vztahu dvou právních ustanovení, totiž § 5 odst. 2 zákona o životním a existenčním minimu a § 24 odst. 1 písm. h) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Dovolával se *„[l]ogického principu, vylučujícího, že by jeden zákon obecný něco zakazoval a zákon speciální něco dovoloval“*. Kromě toho zdůraznil, že v daném případě je nutné vycházet z právní úpravy, která je danému problému nejpřiléhavější. Rovněž namítl, že žalovaný ani soud nenapravily pochybení, které jim bylo vytýkáno. V následující větě odůvodnění kasační stížnosti uvedl, že *„[s]těžovatel nemůže souhlasit s výkladem o generální speciálnosti zákona o pomoci v hmotné nouzi vůči zákonu o existenčním minimu“*. Konečně poukázal na čl. 26 a čl. 30 Listiny základních práv a svod, které uvedl na podporu své argumentace. Žádal, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a zavázal krajský soud svým právním názorem, jak věc posoudit a znovu rozhodnout.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ustanoveními § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež byly stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněny. Přitom neshledal vady uvedené v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Předně k námitce, že krajský soud v napadeném rozsudku nerespektoval závazný právní názor správního soudu, vyslovený v předcházejícím zrušovacím rozhodnutí, Nejvyšší správní soud poznamenává, že se jedná o námitku, s níž se musel vypořádat krajský soud, který vydal předcházející zrušovací rozsudek ze dne 9. 12. 2011, č. j. 17 A 26/2010 – 69. V odůvodnění nyní napadeného rozsudku to ostatně krajský soud srozumitelně uvedl a vysvětlil. Důvody zrušovacího rozsudku spočívaly ve vadách procesní povahy a v následujícím řízení byly žalovaným odstraněny.

Klíčovou otázkou tohoto případu je posouzení vztahu ustanovení dvou různých zákonů, zákona o pomoci v hmotné nouzi a zákona o životním a existenčním minimu. Zmíněné zákony upravují různé aspekty systému státní sociální péče, byť zmiňují také

instituty oběma zákonům společné. Mimo jiné také pojem „existenční minimum“. Nicméně, již ze základní premisy různé věcné působnosti zmíněných zákonů pro řešení odlišných oblastí sociální politiky státu vyplývá významná pochybnost o závěru žalobce, žalovaného i krajského soudu o vztahu speciality těchto zákonů. Přesvědčivě se k této otázce vyslovil Nejvyšší správní soud již dříve v rozhodnutí ze dne 26. 11. 2008, č. j. 6 Ads 98/2008 - 53, kde uvedl: „*Zákon o pomoci v hmotné nouzi užívá hranic životního a existenčního minima jako technických veličin, většinou za pomocí různých koeficientů navyšuje hranici existenčního minima, aby vyjádřil v systému potřebné motivace. Takový postup shledává Nejvyšší správní soud obecně možným - úpravu v § 5 odst. 2 zákona o životním a existenčním minimu (tj. zákaz užití existenčního minima u vyjmenovaných skupin osob) nelze chápat ve vztahu k zákonu o pomoci v hmotné nouzi jako zákaz zákonodárci užít tyto hranice pro účely zákonné úpravy pomoci v hmotné nouzi. Vztah těchto dvou zákonů je vztahem nezávislým, nejsou ve vztahu speciality ani jinak obvykle chápaných možností vztahu dvou předpisů stejné právní síly (např. lex posterior, lex specialis apod.).*“ Od tohoto názoru se ani v posuzované věci Nejvyšší správní soud nemíní odchýlit. Vychází tak ze závěru, že uvedená ustanovení, respektive zákony, ve kterých jsou obsažena, upravující různé oblasti systému státní sociální péče, nejsou navzájem ve vztahu speciality. Dále jsou uvedeny důsledky, které z toho vyplývají.

Námitce žalobce, že v daném případě je nutné vycházet „[*z*]*právní úpravy, která je danému problému nejpřiléhavější*“, Nejvyšší správní soud obecně přisvědčuje, avšak dospívá k jinému závěru o tom, která právní úprava má být užita. Předmětem řízení je dávka systému pomoci v hmotné nouzi, jejíž podmínky jsou upraveny zákonem o pomoci v hmotné nouzi, který nelze ve shora uvedeném smyslu vztahovat k zákonu o životním a existenčním minimu. Ustanovení § 5 odst. 2 posledně uvedeného zákona není relevantní z hlediska specifikace nároku dle § 24 odst. 1 písm. h) zákona o pomoci v hmotné nouzi ve znění platném od 1. 1. 2010. Posléze uvedené ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi tak v dané věci představuje „*nejpřiléhavější*“, totiž jedinou možnou, úpravu. V té souvislosti je třeba připomenout, že autentickým smyslem citovaného ustanovení byl zdůrazněný princip zásluhovosti, jak plyne i z důvodové zprávy k novele zákona o pomoci v hmotné nouzi, provedené zákonem č. 382/2008 Sb: „*Navrhované opatření je plně v kontextu ostatních navrhovaných změn, které hodnotí aktivitu osob... Jde o osoby, které byly dlouhodobě neaktivní, a proto jim nevznikl nárok na poskytování invalidního důchodu. U osob, kterým nevznikl nárok na invalidní důchod, není důvod, proč by měly být zvýhodňovány oproti ostatním skupinám obyvatel.*“

Žalobce se domáhal příspěvku na živobytí, tedy dávky systému hmotné nouze, jež explicitně představuje provedení garance ústavně zaručeného práva (čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) na takovou pomoc státu, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Tohoto práva se totiž lze domáhat pouze v mezích zákonů, které ustanovení čl. 30 odst. 2 Listiny provádějí (čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). V rozhodné době platný zákon provedl ústavně zaručené právo uvedeným způsobem a jeho účinek na žalobce byl stejný, jako v obdobných případech u jiných osob, které by se dávky domáhaly. V tom tedy rozpor s ústavními či lidosprávními principy spatřovat nelze. Ani podstata ani nepřiměřené omezení Listinou zaručeného práva žalobce nelze z aplikace platného zákona dovodit. Samozřejmě, řešení hmotné situace žalobce rozhodně není ideální, ovšem to není, a být ani nemůže, smyslem úpravy záchranného

systému sociální péče ani pojetí lidských práv v této oblasti a není to ani v možnostech sociálního systému státu.

Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že žalobcova námitka platnosti výhrady *„[l]ogického principu, vylučujícího, že by jeden zákon obecný něco zakazoval a zákon speciální něco dovoloval“*, je irelevantní, a to vzhledem ke shora uvedenému závěru, vylučujícímu vztah speciality uvedených ustanovení či vůbec zákonů o hmotné nouzi a o životním a existenčním minimu. Naznačená diskrepance tedy vůbec nemůže nastat, neboť pro řešení nároku na dávku pomoci v hmotné nouzi přichází v úvahu užití právě jen § 24 odst. 1 písm. h) příslušného zákona o pomoci v hmotné nouzi.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně v souladu s ustanoveními § 120 a § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť žalobce v něm neměl úspěch a správnímu orgánu takové právo ve věcech pomoci v hmotné nouzi nepřísluší.

Žalobci byl usnesením ze dne 27. 4. 2011, č. j. 17 A 25/2011 – 17, dle § 35 odst. 8 s. ř. s. ustanoven advokát JUDr. Pavel Reiser. Hotové výdaje a odměnu za zastupování v tomto případě hradí stát. Při rozhodování o odměně ustanoveného zástupce soud přihlédl k ustanovením § 7, § 9 odst. 3 písm. f) § 11 odst. 1 písm. a) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif), a přiznal zástupci žalobce odměnu vyšší než v účtované výši. Advokát vyúčtoval náklady řízení o kasační stížnosti částkou 500 Kč za sepis kasační stížnosti, snížení odměny o 30 %, tedy o 150 Kč, jeden režijní paušál 300 Kč a DPH 130 Kč, celkem 780 Kč. Protože však své vyúčtování postavil na mýlce, že i v řízení před správními soudy platí 30 % snížení odměny soudem ustanovenému zástupci ve smyslu § 12a, 12b advokátního tarifu, jako je tomu v občanském soudním řízení a trestním řízení, přiznal mu soud odměnu v nesnížené výši, tj. 960 Kč.

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

V Brně dne 14. prosince 2011

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu