

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobkyně: **V. K.**, zastoupené Mgr. Dagmar Rezkovou Dřímalovou, 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, zastoupenému Mgr. Tomášem Zlesákem, advokátem, se sídlem Revoluční 1, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 4. 2007, č. j. MHMP 109924/2007, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně (stěžovatelky) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 4. 2010, č. j. 3 Cad 50/2007 - 68,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Ustanovené zástupkyni stěžovatelky Mgr. Dagmar Rezkové Dřímalové, 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:

Stěžovatelka kasační stížností brojí proti v záhlaví označenému rozsudku Městského soudu v Praze, jenž napadla z kasačních důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „*s. ř. s.*“), a navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

Ze správních a soudních spisů vyplynuly následující relevantní skutečnosti:

Rozhodnutím Úřadu městské části Praha 12, odboru sociálních věcí a zdravotnictví (dále převážně jen *„správní orgán I. stupně“*) ze dne 7. 2. 2005, č. j. ODP/NEZ/258/2005/FOL, byla stěžovatelce s účinností ode dne 1. 2. 2005 snížena opakovaná peněžitá dávka sociální péče na částku 3480 Kč měsíčně. Žalovaný k odvolání stěžovatelky rozhodnutím ze dne 27. 4. 2005, č. j. SOC 64345/2005, rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve výroku změnil tak, že s účinností ode dne 1. 2. 2005 opakovanou dávku sociální péče snížil na 3473 Kč měsíčně.

Proti rozhodnutí žalovaného stěžovatelka následně podala žalobu. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 7. 4. 2006, č. j. 2 Cad 54/2005 - 48, rozhodnutí žalovaného zrušil dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s., podle kterých soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem, a to pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, anebo proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění. Soud konstatoval, že v případě stěžovatelky bylo správní řízení zahájeno z podnětu správního orgánu I. stupně ve věci zvýšení dávky; v rozporu s tím však správní orgán I. stupně rozhodl o snížení dávky ode dne 1. 2. 2005. Rozhodnutí bylo pro nepřezkoumatelnost a pro další vady řízení zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení.

Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 22. 11. 2006, č. j. MHMP 145104/2006, rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil k novému projednání.

Správní orgán I. stupně zahájil oznámením ze dne 22. 12. 2006 řízení ve věci snížení dávky sociální péče od 1. 2. 2005; poučil zároveň stěžovatelku o možnosti nahlédnout do spisu, pořizovat si z něj výpisy a podle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům i ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění.

Stěžovatelka se k věci vyjádřila podáním ze dne 15. 1. 2007; upozornila, že nepřichází v úvahu zahajovat řízení o snížení dávky sociální péče, ale naopak by mělo být zahájeno řízení o zvýšení dávky sociální péče. Navrhla zvýšení dávky od 1. 2. 2005 na částku 4300 Kč, navýšenou o prokazatelné náklady (jež měly být obsaženy ve správním spise) vynaložené na oslovování případných zaměstnavatelů. Stěžovatelka dále uvedla, že je jednotlivcem bez společně s ní posuzovaných osob, má tedy nárok při nulových příjmech na výměru dávky ve výši stanovené zákonem o životním minimu; podle žádného zákona neexistuje osoba, který by byla členem její domácnosti a měla za povinnost přispívat na její výživu či domácnost.

Správní orgán I. stupně rozhodnutím č. j. ODP/NEZ/18/2007/FOL ze dne 5. 2. 2007 dávku sociální péče snížil ode dne 1. 2. 2005 na výši 3473 Kč. Bylo zjištěno, že stěžovatelka je občanem sociálně potřebným podle § 1 zákona č. 482/1991 Sb., neboť je vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání na úřadu práce, nepobírá podporu v nezaměstnanosti. Z předložených dokladů bylo zjištěno, že celková výše skutečných nákladů na bydlení (v bytě, v němž stěžovatelka bydlí) činí částku 3338 Kč, na nákladech se

podílí 3 osoby, tudíž podíl skutečných nezbytných nákladů na bydlení stěžovatelky činí v měsíci únoru roku 2005 částku 1112,67 Kč. Částka k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb činí 2360 Kč, celková částka skutečných nezbytných odůvodněných nákladů činí 3473 Kč. Vzhledem k částkám životního minima, ke skutečným odůvodněným nákladům na zabezpečení výživy a ostatních základních potřeb a nezbytných nákladů na domácnost, k výši příjmu a k majetkovým poměrům byla dávka sociální péče stanovena v souladu s ustanovením § 4 zákona č. 482/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, k zabezpečení výživy a ostatních základních osobních potřeb a k zajištění nezbytných nákladů na domácnost.

Podstatou odvolacích námitek, které stěžovatelka proti „novému“ rozhodnutí správního orgánu I. stupně poté uplatnila, byl nesouhlas s výší dávky; stěžovatelka namítla, že dávka sociální péče měla být stanovena minimálně v částce 4300 Kč měsíčně a měly jí být uhrazeny náklady spojené s prokazováním vlastní iniciativy zvýšit si příjem vlastní prací minimálně ve výši 225 Kč měsíčně, v celkové výši tedy měla dávka činit celkem 4525 Kč měsíčně. Stěžovatelka k tomuto závěru dospěla na základě 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“), podle nichž za částku potřebnou k zajištění výživy a ostatních základních potřeb občana se považuje částka 2360 Kč, za částku potřebnou k zajištění nezbytných nákladů na domácnost se považuje 1940 Kč, celkem 4300 Kč. Stěžovatelka namítla, že je posuzována jako jednotlivec, ve své domácnosti tedy nemá žádné další společně posuzované osoby, v postupu správního orgánu, který vypočítal poměrné náklady na domácnost stěžovatelky ve výši 1/3 těchto nákladů, shledala porušení zákona.

O odvolání rozhodl žalovaný rozhodnutím č. j. MHMP 109924/2007 ze dne 17. 4. 2007, rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Žalovaný v odůvodnění shrnul odvolací námitky stěžovatelky, rekapituloval znění příslušných ustanovení zákona o sociální potřebnosti a o životním minimu a k sociální situaci stěžovatelky konstatoval, že je vedena v evidenci Úřadu práce hlavního města Prahy, pobočky v Praze 4, nepobírá podporu v nezaměstnanosti; dle předložených dokladů podíl skutečných nezbytných nákladů na bydlení jmenované činí v měsíci únoru 2005 částku 1112,67 Kč. Žalovaný uzavřel, že vzhledem k částkám životního minima, ke skutečným odůvodněným nákladům na zabezpečení výživy a ostatních základních potřeb a nezbytných nákladů na domácnost jmenované, k výši příjmu a k majetkovým poměrům byla dávka sociální péče stanovena v souladu s ustanovením § 4 zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociální potřebnosti“), k zabezpečení výživy a ostatních základních osobních potřeb a k zajištění nezbytných nákladů na domácnost jmenované. Žalovaný nepřihlédl k odvolacím námitkám stěžovatelky, neboť z dikce § 4 odst. 3 zákona č. 482/1991 Sb. plyne, že k částkám životního minima se při stanovení výše dávky přihlíží, tudíž výše dávky sociální péče nemusí výši životního minima dosahovat. Dle této právní úpravy nelze podle žalovaného při stanovení výše dávky zohlednit případné náklady vynaložené na prokazování iniciativy zvýšit si příjem vlastní prací.

Rozhodnutí žalovaného napadla stěžovatelka obsáhlou správní žalobou k Městskému soudu v Praze, kterou vyjádřila mj. své názory k aplikaci zákona o životním minimu, zákona o sociální potřebnosti, Listiny základních práv a svobod a vzájemného vztahu těchto předpisů. Stěžovatelka dále v zásadě nesouhlasila se stanovením dávky

sociální péče ve výši 3473 Kč; dávka by měla být stanovena ve výši minimálně 4300 Kč měsíčně. Za nesrozumitelný považovala stěžovatelka závěr žalovaného, že podíl skutečných nezbytných nákladů na domácnost činí 1112,67 Kč měsíčně; z rozhodnutí žalovaného není zřejmé, jak k této částce dospěl, stěžovatelka zdůraznila, že její domácnost je tvořena pouze její osobou, za absurdní považovala postup správního orgánu, který vypočítal skutečné náklady na domácnost z dokladů znějících na příjmení pana inženýra, který o dávku sociální péče nežádal a ani ze zákona není povinen přispívat na domácnost stěžovatelky. Jestliže se nepřihlíží k příjmům osob, které nejsou společně posuzovanými, nelze přihlížet rovněž k jejich vydání a hovořit o povinnosti osob zdržujících se ve stejném bytě podílet se na nákladech na domácnost žadatele o dávku. Stěžovatelka v rozhodnutí žalovaného neshledala za dostatečně konkretizované důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se žalovaný řídil při jejich hodnocení. Žalovaný dle stěžovatelky porušil zákon o správním řízení, o životním minimu, o sociálním zabezpečení a o sociální potřebnosti. Další pochybení žalovaného spatřovala stěžovatelka v tom, že do nezbytných nákladů na domácnost zahrnoval pouze nájemné, elektřinu a plyn, aniž by zahrnul další náklady (např. na údržbu domácnosti, hygienické potřeby); dle stěžovatelky pokud by úmyslem zákonodárce bylo hradit sociálně potřebnému pouze nájemné, elektřinu a plyn, uvedl by to nepochybně v zákoně. Dle stěžovatelky z žalovaného rozhodnutí nelze zjistit, proč dávka nebyla přiznána alespoň ve výši 4300 Kč měsíčně jak je stanoveno zákonem o životním minimu pro jednotlivce, pochybení správního orgánu I. stupně nenapravil ani žalovaný. Z rozhodnutí dále není zřejmé, proč je nedotknutelnou částka považovaná dle zákona o životním minimu za částku potřebnou k zajištění výživy a ostatních základních potřeb občana - jednotlivce ve výši 2360 Kč, správní orgán ji nezkoumá, zda pokryje výživu a ostatní základní osobní potřeby, na druhé straně částku považovanou zákonem o životním minimu za potřebnou k zajištění nezbytných nákladů na domácnost ve výši 1940 Kč měsíčně pro jednotlivce zkoumá v její výši i odůvodněnosti. Stěžovatelka dále namítla, že na úkor vlastní výživy vynaložila nejméně 225 Kč (jízdné MHD, doporučené dopisy zaslané případným zaměstnavatelům) za účelem prokázání vlastní iniciativy zvýšit si příjem vlastní prací bez toho, stát poté musí žadateli takové vícenáklady uhradit. Stěžovatelka navrhla zrušení žalovaného rozhodnutí.

Žalovaný se vyjádřil k žalobě podáním ze dne 6. 9. 2007, v němž navrhl zamítnutí žaloby pro nedůvodnost; ve věci nevnesl zásadní změnu svého postoje. Zdůraznil zejména fakticitu poskytované dávky sociální péče, byla-li by poskytnutá dávka v zákonném limitu a skutečná potřeba nižší, nejednalo by se již o dávku k zajištění nákladů nezbytných. Závěrem vyjádření upřesnil, že je třeba rozlišovat zákon o životním minimu a zákon o sociální potřebnosti; hranice životního minima je ve skutečnosti jiná než částka, která náleží podle zákona o sociální potřebnosti. Správní orgány se musí zabývat skutečnými náklady proto, aby mohla být správně stanovena hranice sociální potřebnosti žadatele, částky stanovené zákonem o životním minimu nejsou závazným limitem, které by musel být dodržen bez ohledu na skutečný stav.

Stěžovatelka doplnila žalobu dne 4. 11. 2009 o listinu „*Čestné prohlášení*“ datovanou dnem 1. 4. 2004 (dle tvrzení stěžovatelky přílohou č. 13 žádosti o dávku), jejímž obsahem je prohlášení stěžovatelky, že je povinna hradit náklady na bydlení v bytě Ing. L. M. ve výši 1900 Kč měsíčně. Tato částka vychází z nájemného, z poskytovaných služeb s bydlením souvisících (elektřina, plyn, teplo, teplá voda, studená voda apod.) nákladů na hygienu,

nákladů na pořízení lůžkovin a ostatních nákladů spojených s bydlením jako jsou údržba, amortizace zařízení bytu.

Městský soud v Praze rozhodl o žalobě kasační stížností napadeným rozsudkem č. j. 3 Cad 50/2007 - 68 ze dne 21. 4. 2010. Soud žalobu zamítl (výrok I.), rozhodl o nákladech řízení (II.). V odůvodnění po rekapitulaci dosavadního procesního vývoje vyplývajícího ze soudního a správního spisu soud vycházel z právního názoru vyplývajícího z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2008, sp. zn. 6 Ads 131/2007, v němž rozhodoval kasační soud v obdobné věci stěžovatelky (Nejvyšší správní soud se identickými případy stěžovatelky zaobíral již vícekrát).

Městský soud především odkázal z rozsudku na rozbor relevantních právních norem vztahujících se k věci provedený Nejvyšším správním soudem, a to článku 30 Listiny základních práv a svobod, která v odstavcích 1 a 2 zakotvuje subjektivní občanské a lidské právo na sociální zabezpečení pro případy vyjmenovaných sociálních událostí; tohoto práva se lze dle čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod dovolávat pouze v mezích zákonů, které ustanovení článku 30 odst. 2 (případ sociální události hmotné nouze) provádějí; v době rozhodování těmito předpisy byly zákon o životním minimu, zákon o sociální potřebnosti a zákon o sociálním zabezpečení. Zákon o sociálním zabezpečení stanoví v ustanovení § 90 odst. 1 příslušnost orgánů sociálního zabezpečení věcnou a osobní, funkcí zákona o životním minimu je definovat pojem hmotné nouze, až zákon o sociální potřebnosti stanoví obsah a podmínky pomoci nezbytné pro zajištění základních životních podmínek dle čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Zákon o sociální potřebnosti klade důraz na fakticitu v souladu se zásadou skutečné potřeby, v případě dávky podle tohoto zákona nejde o mechanicky poskytovanou dávku v zákonem pevně stanovené výši bez ohledu na skutečně odůvodněné potřeby příjemce dávky, limity této diskrece stanoví § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku nepřisvědčil stěžovatelce, že by měla být příjemkyní dávky ve výši životního minima, neboť to by bylo v rozporu s uvedenou zásadou skutečné potřeby; přisvědčil postupu správního orgánu, který s ohledem na to vyzval stěžovatelku mj. k prokázání nákladů na bydlení, byť bylo zřejmé, že není osobou společně posuzovanou, a že vede samostatnou domácnost. Pokud jde o náklady na bydlení, správní orgán byl konfrontován se skutkovým zjištěním, které je zachyceno v obsahu správního spisu, a to že stěžovatelka žije v bytě s dalšími dvěma osobami, byť v oddělených domácnostech, zároveň doložila některé náklady (elektřina, nájem) týkající se celého bytu bez rozlišení, co spotřebovala skutečně sama a co je potřeba oněch ostatních osob, které nejsou sociálně potřebné a nejsou společně posuzované se stěžovatelkou. Za této situace bylo logické a zcela v souladu s limity správní diskrece podle § 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.

Městský soud dále konstatoval, že se nezabýval „čestným prohlášením“ stěžovatelky datovaným dnem 1. 4. 2004, doloženým soudu dne 4. 11. 2009, neboť tvrzením v něm obsaženém neuvěřil s tím, že stěžovatelka se těchto nákladů na bydlení nedomáhala ve správním řízení a nedoložila ani doklady o tom, že by částku uvedenou v prohlášení skutečně platila.

Městský soud uzavřel rozhodnutí s tím, že žalobu zamítl na základě právního názoru Nejvyššího správního soudu obsaženého v rozsudku sp. zn. 6 Ads 131/2007 ze dne 4. 11. 2008. Neshledal dále pochybení v postupu žalovaného, který přiznal stěžovatelce nezbytné náklady na domácnost ve výši 1/3 podle osob, které se na spotřebě a nákladech podílely, přičemž není sporu o tom, že stěžovatelka je posuzovaná jako samostatná osoba, která nežije s nikým ve společné domácnosti, nicméně užívá byt s dalšími dvěmi osobami (se svojí matkou a jejím manželem). Stěžovatelka předložila doklady týkající se některých nákladů na byt (elektřina, nájem); soud shledal nedůvodnou námitku stěžovatelky, že tyto náklady měly být rozděleny mezi dvě domácnosti, vzhledem k tomu, že na spotřebě se podílely konkrétní osoby bez rozlišení výše spotřeby.

Stěžovatelka v kasační stížnosti (obdobně jako již v dříve projednaných případech) namítá, že náklady na domácnost nemají být děleny na tři části (v bytě sice žijí tři osoby, ale netvoří jednu domácnost); v bytě žije žadatelka o dávku sociální péče a poté Ing. M. s manželkou (matkou žadatelky), kteří se žadatelkou nevedli společnou domácnost. Stěžovatelka dále nesouhlasila s důvody, pro které soud nepřihlédl k čestnému prohlášení ze dne 1. 4. 2004 a soudu doloženému k řízení o správní žalobě dnem 4. 11. 2009. Prohlášením doložená částka nákladů na bydlení stěžovatelky ve výši 1900 Kč byla dle jejího tvrzení již přílohou žádosti o dávku v roce 2004, což je patrno i z kopie předané Městskému soudu, která je označena jako „P-13“ a opatřena razítkem „Kopie odpovídá originálu“ a podpisem úřední osoby z Úřadu městské části Praha 12. Stěžovatelka v dalším polemizovala s textem ustanovení § 7 odst. 2 zákona o sociální potřebnosti, jenž stanoví povinnost žadatele o dávku osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku nebo její výši, ne je prokázat, a tvrdí, že povinností správních orgánů bylo na základě důkazů vyvrátit její tvrzení o částce 1900 Kč měsíčně na domácnost. Současně vyjádřila názor, že stát není oprávněn určovat majiteli nemovitosti, jakým dílem se kdo bude podílet na nákladech spojených s nemovitostí. Zástupkyně stěžovatelky doplnila kasační stížnost dnem 13. 9. 2010, upřesnila, že kasační stížnost je podána z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.; ze správního a soudního spisu vyplynulo, že stěžovatelka byla v předmětné době osobou sociálně potřebnou ve smyslu zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti. Z podání stěžovatelky i z obsahu spisového materiálu je zřejmé, že byt, ve kterém stěžovatelka žije, obývají dvě domácnosti; za nesprávný postup správních orgánů i soudu považuje, že při výpočtu skutečných odůvodněných nákladů na domácnost stěžovatelky se opakovaně vychází z toho, že se na celkových nákladech na byt podílejí celkem tři osoby s obecným odůvodněním, že pokud v tomtéž bytě žijí i osoby, které nepatří do okruhu osob společně posuzovaných dle zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu, je jejich povinností se na nákladech na domácnost podílet přibližně stejným dílem. Zástupkyně stěžovatelky je názoru, že při výpočtu podílu skutečných nezbytných nákladů na bydlení měly být celkové náklady na byt, ve kterém stěžovatelka žije, děleny pouze dvěmi, nikoliv třemi; namítla rovněž, že bez povšimnutí správních orgánů zůstalo čestné prohlášení stěžovatelky ohledně její povinnosti hradit náklady na bydlení v bytě Ing. L. M. částkou ve výši 1900 Kč měsíčně. V podrobnostech stěžovatelka odkázala na podanou žalobu a kasační stížnost podrobněji rozvádějící námitky proti napadeným rozhodnutím správních orgánů a rozsudku soudu.

Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval, zda jsou splněny podmínky pro věcné projednání kasační stížnosti. Kasační stížnost je podle § 102 s. ř. s. přípustná proti

každému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, není-li zákonem dále stanoveno jinak. Kasační stížnost byla podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 105 odst. 1 s. ř. s.), stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.) a namítá kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud podřadil pod kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. jednak stěžovatelkou naříkaný nesprávný postup městského soudu i správních orgánů, které náklady na byt rozdělují mezi tři osoby, přičemž z obsahu spisů i tvrzení stěžovatelky vyplývá, že v bytě jsou dvě domácnosti, a jednak námitku vztahující se k čestnému prohlášení ze dne 1. 4. 2004 k nákladům na bydlení, jež měly pominout při svém rozhodování jak správní orgány obou stupňů, tak soud. Námitka stěžovatelky směřující do nesprávně stanovené výše výsledné dávky sociální péče, (stěžovatelka je zejména názoru, že celkové náklady na byt měly být děleny pouze dvěmi nikoliv třemi), spadá pod kasační důvod upravený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Pokud stěžovatelka odkazuje v kasační stížnosti na námitky uvedené v žalobě, nepředstavuje takový odkaz projednatelnou námitku, neboť z obecné formulace nelze dovodit, co ze žalobních bodů konkrétně stěžovatelka spojuje s rozhodnutím městského soudu i pro řízení o kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud považuje za nutné předeslat, že přestože již několikrát rozhodoval o obdobně pojaté kasační stížnosti stěžovatelky, ta přesto odmítá akceptovat v minulosti již několikrát vyjádřený právní názor městského a kasačního soudu týkající se stěžejních principů pro určení výše dávky sociální péče dle zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti. Z tohoto výkladu vzájemného vztahu Listiny základních práv a svobod, zákona o sociálním zabezpečení, zákona o životním minimu a zákona o sociální potřebnosti proto Nejvyšší správní soud vychází i v této věci (podrobný náhled podal Nejvyšší správní soud např. ve věci sp. zn. 6 Ads 131/2007).

Stěžovatelka v podstatě zaměňuje pojem „částka potřebná k zajištění nezbytných nákladů na domácnost“ dle zákona o životním minimu (v případě stěžovatelky stanovená na výši 2360 Kč) s pojmem „nezbytné náklady na domácnost“ dle ustanovení § 4 zákona o sociální potřebnosti (v případě stěžovatelky stanovená na výši 1113 Kč), ačkoliv se jedná o dva různé instituty, které při posuzování hmotné nouze mají rozdílnou roli. První institut slouží ke stanovení životního minima jako společensky uznané 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 stanovená 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 jejích poměrů, bez takových podkladů nelze osobní poměry žadatele o dávku (stěžovatelky) relevantně posoudit.

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. 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, nevyplývá tedy povinnost správního orgánu při poskytnutí dávky sociální péče automaticky „dorovnat“ touto dávkou příjmy občana do částky životního minima, v případě stěžovatelky v době rozhodování o dávce tedy součtem částek 2360 Kč (částka potřebná k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb občana) a 1940 Kč (částka potřebná k zajištění nezbytných nákladů na domácnost) na částku 4300 Kč, jak stěžovatelka ve svých podáních dovozovala.

V řízení o dávkách sociální péče (dnes hmotné nouze) je především nanejvýš nutná součinnost žadatele o dávku se správními orgány tak, aby mohla být na základě relevantních podkladů objektivně prokázána sociální situace žadatele. V případě stěžovatelky bylo pro stanovení výše dávky sociální péče nutné ve smyslu § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti za nesporného faktu, že stěžovatelka je osobou sociálně potřebnou, ověřit její skutečné odůvodněné náklady na zabezpečení výživy a ostatních základních potřeb a nezbytných nákladů na domácnost.

Žalovaný na základě zrušujícího rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 4. 2006, č. j. 2 Cad 54/2005 - 48, zrušil rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jemuž zároveň věc vrátil k novému projednání. Oznámením ze dne 22. 12. 2006 správní orgán I. stupně znovu zahájil řízení o dávce, stěžovatelka však nevyužila možnosti (na niž byla prokazatelně oznámením upozorněna) doplnit či navrhnout doplnění podkladů pro rozhodování týkající se období února 2005, omezila se pouze na polemiku s postupem správního orgánu. Správní orgán I. stupně pak vycházel z již stěžovatelkou v předchozím řízení doložených podkladů (platební doklad SIPO za měsíc únor 2005, doklady osvědčující iniciativu stěžovatelky zajistit si příjem vlastní prací) a z vlastního šetření sociální situace stěžovatelky (zjištění týkající se vedení stěžovatelky v době rozhodování v evidenci uchazečů o zaměstnání, nepobírání podpory v nezaměstnanosti a nemožnosti zvýšit si příjem vlastní prací, nemajetnost).

Co se týče kasační stížností napadaného posouzení nákladů na bydlení pouze v poměrné výši odpovídající 1/3 a v důsledku toho stanovení výše dávky sociální péče, ze spisu správního orgánu I. stupně vyplývá, že k prokázání odůvodněných nákladů na domácnost stěžovatelka doložila fotokopii platebního dokladu SIPO vystaveného za měsíc únor 2005 na jméno M. L. Ing., trv. bytem M. 3235/5, M., X P. Y, znějícího na částku 3338 Kč, jímž osvědčila zaplacení dvou položek vztahujících se k nákladům na bydlení - částka 765 Kč za elektřinu a 2573 Kč za nájem.

Ze správních spisů nevyplývá, že by stěžovatelka před správními orgány obou stupňů při řízení o dávce počínající měsícem únor 2005 tvrdila či prokazovala jiné náklady spojené s bydlením.

Stěžovatelka sice doplnila dne 4. 11. 2009 (v řízení o správní žalobě) čestné prohlášení (datované dnem 1. 4. 2004), kterým chtěla prokazovat svou povinnost platit náklady na domácnost ve výši 1900 Kč měsíčně, soud, který věc přezkoumává podle skutkového stavu věci k datu vydání rozhodnutí (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s), byl povinen posoudit, jaký skutkový stav zjištěný ve správním řízení postačoval pro rozhodnutí ve věci. Jak již bylo výše uvedeno, stěžovatelka k prokázání nákladů na bydlení doložila platební doklad SIPO, což nezpochybnila ani v navazujícím odvolacím řízení, kdy se nevyjádřila ke skutečnostem či podkladům, které měl dle jejího názoru správní orgán I. stupně při rozhodování vzít do úvahy, ale přesto tak neučinil; stěžovatelka omezila své odvolací námitky na polemiku s postupem správního orgánu I. stupně a dále vyjádřila svůj názor na aplikaci právních předpisů na skutkový stav. Zjištění skutkového stavu tedy nebylo zpochybněno.

Ke kasační námitce stěžovatelky, která upozorňuje na to, že zmíněné čestné prohlášení předložila správnímu orgánu I. stupně jako přílohu žádosti již v roce 2004, přičemž originál mu byl předložen v dubnu 2004, Nejvyšší správní soud v této souvislosti uvádí tolik, že ze spisového materiálu správního orgánu I. stupně týkajícího se řízení o dávce sociální péče za únor 2005 (tj. původního řízení zahájeného oznámením ze dne 6. 1. 2005 a po zrušení rozhodnutí ze dne 7. 2. 2005, č. j. ODP/NEZ/258/2005/FOL, nového řízení zahájeného oznámením ze dne 22. 12. 2006) nevyplývá, že by stěžovatelka v tomto řízení uplatnila čestné prohlášení ze dne 1. 4. 2004 jako podklad pro rozhodnutí. Nejvyšší správní soud nezpochybňuje stěžovatelčino tvrzení týkající se vizuální podoby předloženého čestného prohlášení (označení *„P-13“*, podpis úřední osoby) svědčící ve prospěch faktu, že stěžovatelka toto prohlášení správnímu orgánu I. stupně skutečně předložila, nicméně z výše uvedených důvodů je nanejvýš zřejmé, že stěžovatelka tak učinila v jiný časový okamžik (jak tomu ostatně svědčí i datace prohlášení -1. 4. 2004) a pro jiné období než při prokazování odůvodněných nákladů na bydlení za měsíc únor 2005.

Nejvyšší správní soud dodává, že k osvětlení obsahu správního spisu si od správního orgánu I. stupně vyžádal kompletní spisovou dokumentaci stěžovatelky za kalendářní rok 2004 a seznámil se s ní.

Pokud stěžovatelka zpochybňuje rozsah svých povinností jako žadatelky o dávku, pak tento přístup Nejvyšší správní soud zásadně odmítá; žadatel o dávku je povinen osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku a její výši (§ 7 odst. 2 zákona o sociální

potřebnosti). Pokud je rozhodnou skutečností výše nákladů na domácnost, pak toto „osvědčení“ samozřejmě spočívá v předložení dokladu o hrazení těchto nákladů. Jestliže stěžovatelka bydlí v bytě manžela své matky, pak takovými doklady jsou ty, které hradí (z titulu nájmu či obdobného titulu a služeb, jakož i energií) nájemce či vlastník bytu. V souvislosti se stěžovatelkou namítaným čestným prohlášením nadto Nejvyšší správní soud označuje jako zcela mylnou úvahu tu, že snad stát má povinnost z titulu dávek určených pro pomoc v hmotné nouzi hradit tu část nákladů na domácnost, kterou si vlastník či nájemce bytu s osobou sociálně potřebou dohodnou (proč by ostatně nemohl podle logiky této úvahy chtít, aby osoba sociálně potřebná hradila převážnou část nákladů). Stát opravdu nebude a nemůže určovat obsah dohod osob žijících v jednom bytě, které nevedou společnou domácnost. Je však jeho nezadatelným právem, aby v rámci správní úvahy posoudil, jaké náklady považuje za nezbytné. Tuto svou úvahu pak musí správní orgán odůvodnit, aby soud k případné žalobě mohl přezkoumat, zda meze správní úvahy nebyly překročeny.

Za této situace pak ani argumentace „čestným prohlášením“ neobstojí a zcela je třeba odmítnout názor, že správní orgán je povinen vyvracet tvrzení z čestného prohlášení. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (podle jehož procesních pravidel v „novém“ správním řízení postupovali správní orgán I. stupně i žalovaný) připuštění čestného prohlášení jako důkazního prostředku upravuje restriktivně; podle § 53 odst. 5 cit. zákona jím lze nahradit předložení listiny pouze v případech a za podmínek stanovených zvláštním zákonem. Nová úprava správního řízení tak opustila extenzivní pojetí zavedené zákonem č. 71/1967 Sb., o správním řízení (srov. § 39 odst. 1 cit. zákona); nově tak lze čestné prohlášení připustit jako důkazní prostředek jen za přesně vymezených podmínek v zákonem předvídaných situacích.

Ve stěžovatelčině případu zvláštní předpisy, jimiž jsou u dotčené peněžité dávky zákon o sociální potřebnosti, zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení, přitom podmínky připuštění čestného prohlášení neupravují. Je tedy nutno uzavřít, že čestné prohlášení ve správním řízení o peněžité dávce sociální potřebnosti samo o sobě jako důkaz ani nelze přijmout, natož vyvracet tvrzení v něm obsažená. Správní orgán však posoudí relevanci tvrzení vznesených v čestném prohlášení ve vztahu k projednávané věci a jejich významu k ostatním předloženým důkazům a dokazování případně doplní. Nejvyšší správní soud pak v této souvislosti dodává, že z již výše uvedených důvodů považuje za spolehlivě zjištěné, že stěžovatelka čestné prohlášení ze dne 1. 4. 2004 předložila až v rámci řízení o správní žalobě a správní orgány se jím při rozhodování o dávce pro únor 2005 nemohly zabývat.

Lze tedy shrnout, že v situaci, jaká se opakovaně zjišťuje (jeden byt obývají 3 osoby), přičemž náklady uhradil pouze jeden ze tří obyvatel bytu, je zcela na místě správní úvaha, jakou měrou se na těchto nákladech podílela stěžovatelka a jaké jsou tedy 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 1113 Kč. Tím není řečeno, že náklady na domácnost

mají zahrnout pouze nájemné a elektřinu; jiné náklady v tomto řízení však osvědčeny řádně nebyly.

Nejvyšší správní soud neshledal v postupu správních orgánů obou stupňů žádných pochybení předvídaných ustanovením § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., kvůli nimž by byl soud povinen rozhodnutí žalovaného zrušit a neshledal v postupu Městského soudu v Praze vadu namítanou podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spočívající v nesprávném právním posouzení otázky.

Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že stěžovatelka ve svých podáních k soudům zvyšuje postupně úroveň verbální (písemné) agresivity, která se v současné době již ocitá na samé hranici toho, co je soud schopen, ochoten a povinen strpět. Tomu, kdo učiní urážlivé podání může být soudem uložena jako pořádkové opatření pořádková pokuta do výše 50 000 Kč, a to i opakovaně (§ 44 odst. 1 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud stěžovatelku na tuto skutečnost naléhavě upozorňuje a žádá ji, aby se nedůvodně agresivních písemných projevů do budoucna zdržela.

Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1, 2 ve spojení s § 120 s. ř. s.), stěžovatelka v řízení nebyla procesně úspěšná, proto právo na náhradu nákladů řízení nemá.

Stěžovatelce byla pro řízení o kasační stížnosti usnesením Městského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2010, č. j. 3 Cad 50/2007 - 82, ustanovena zástupkyní Mgr. Dagmar Rezková Dřímalová, 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 zástupkyni 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 dne 15. 7. 2010) 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. Zástupkyně stěžovatelky na výzvu soudu uvedla, že není plátcem daně z přidané hodnoty. Uvedená částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 17. března 2011

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu