

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **V. P.,** zastoupený JUDr. Magdou Adamovou, advokátkou se sídlem U vojenské nemocnice 1200, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí,** se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o přezkoumání rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 3. 10. 2011, č.j. MHMP 761681/2011, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 5. 2012, č. j. 4 Ad 88/2011 – 37,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

III. Ustanovené advokátce stěžovatele JUDr. Magdě Adamové **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 2.100 Kč. Tato částka bude jmenované vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 1 měsíce od právní moci tohoto rozhodnutí. Náklady právního zastoupení stěžovatele nese stát.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností napadla žalobce (dále též „stěžovatel“) v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 3. 10. 2011, č. j. MHMP 761681/2011. Krajský soud při svém rozhodování vycházel z následujícího skutkového stavu:

Dne 21. 1. 2008 stěžovatel požádal o mimořádnou okamžitou pomoc z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví. Uvedl, že trpí chronickou aktivní gastritidou a z toho plynoucími obtížemi, poklesem hmotnosti, nedostatečným energetickým příjmem a rozvojem osteoporózy. Má předepsánu výživnou dietu od 8. 1. 2004. Pro neposkytování dávek nelze toto doporučení dodržovat ani zajistit další podmínky pro vyléčení (vyhovující bydlení, ozdravné pobyty). Pro rozvoj osteoporózy mu hrozí riziko těžké újmy na zdraví (fraktury, hospitalizace). Stěžovatel připojil lékařskou zprávu z denzitometrie, potvrzení VFN v Praze platné do 30. 6. 2007, že vyžaduje zvýšené náklady na dietní stravování z důvodu diety výživné pro malnutrici.

Správní orgán I. stupně, Úřad městské části Praha 6, rozhodnutím ze dne 17. 6. 2011, č. j. 12436/2011/AAF, stěžovateli dávku mimořádné okamžité pomoci z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví nepřiznal. Správní orgán vycházel z toho, že stěžovatel od ledna 2008 pobírá částečný invalidní důchod ve výši 4.340 Kč. Od února 2003 užívá společně se svou matkou přístřeší o velikosti 3+1, do kterého byli společně přestěhováni. Tuto skutečnost správní orgán zjistil na základě dopisu RAK CZ a. s. Stěžovatel nepředložil správnímu orgánu žádné doklady o nákladech, které mu vznikly užíváním tohoto přístřeší. Stěžovatel doložil celkem 26 dokladů o úhradách za víkendové pobyty v průběhu roku 2007 na ubytovnách pro dvě osoby v Liberci, Milovicích – Mladé a Plzni. Správní orgán uvedl, že k těmto výdajům nepřihlédl, neboť je nelze považovat za odůvodněné náklady na bydlení ke krytí důležitých potřeb s ohledem na užívané přístřeší. Dospěl k závěru, že stěžovatel má dostatečný příjem k zajištění živobytí včetně nákladů spojených s dietním stravováním, neboť dle zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu částka živobytí pro jednotlivce od 1. 1. 2007 činí 3.126 Kč. V této částce je zahrnuta nejenom výživa, ale i ostatní základní osobní potřeby, např. kulturní potřeby, výdaje za MHD, léky apod. Zároveň je schopen hradit si z tohoto příjmu i zvýšené náklady spojené s dietním stravováním podle § 3 odst. 1 písm. h) vyhlášky č. 504/2006 Sb. Žalovaný se s těmito závěry správního orgánu I. stupně ztotožnil a odvolání stěžovatele podané proti jeho rozhodnutí zamítl. Dále zdůraznil, že podle § 37 písm. a) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, se výše mimořádné okamžité pomoci osobě uvedené v § 2 odst. 3 stanoví k doplnění příjmu do výše existenčního minima osoby, která není nezaopatřeným dítětem, tj. dle § 5 odst. 1 zákona o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů, do částky 2.020 Kč. Příjem stěžovatele činí částku 4.340 Kč, není tudíž možné požadovanou dávku stanovit.

Městský soud v Praze k výše popsanému skutkovému stavu doplnil, že stěžovatel v jiném řízení o žádosti podle zákona o pomoci v hmotné nouzi doložil další doklady týkající se uvedeného přístřeší. Jednalo se o nájemní smlouvu uzavřenou společností NOBL a. s., se sídlem Hládkov 920/12, Praha 6, s majiteli nemovitosti, kde se přístřeší nachází, zast. firmou RAK CZ a.s., ve prospěch matky stěžovatele, která je uvedena jako nájemnice. Dalším podkladem je evidenční list pro výpočet nájemného ze dne 21. 2. 2003 o převzetí uvedeného přístřeší, kde je uveden pronajímatel RAK CZ a.s. a nájemnice matka stěžovatele. Městský soud v Praze konstatoval, že pokud je stěžovatel uživatelem tohoto přístřeší společně se svojí matkou, měli možnost podniknout kroky k zajištění připojení odběru plynu a elektřiny. Stěžovatel jiné doklady týkající se užívání uvedeného přístřeší nedoložil. Proto lze vycházet z celé částky jeho částečného invalidního důchodu. Městský soud v Praze

nespatřuje pochybení ani v tom, že správní orgány nezhodnotily výdaje za užívání ubytoven během víkendů jako náklady na bydlení.

Městský soud v Praze uzavřel, že stěžovatel má dostatečný příjem k zajištění živobytí včetně nákladů spojených s dietním stravováním, neboť dle zákona o životním a existenčním minimu částka živobytí pro jednotlivce od 1. 1. 2007 činí 3.126 Kč. Soud se rovněž na základě § 37 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi ztotožnil se závěrem správního orgánu, že příjem stěžovatele, který činí 4.340 Kč, ani neumožňuje stanovit dávku mimořádné okamžité pomoci. Městský soud v Praze dále uvedl, že nebylo možné přihlédnout k připravované vyhlášce, kterou měla být nahrazena vyhláška č. 504/2006 Sb. Městský soud v Praze neshledal důvod pro návrh Ústavnímu soudu na zrušení ustanovení § 37 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi ve spojení s § 5 odst. 1 zákona o životním a existenčním minimu, neboť nesdílí názor stěžovatele, že tato ustanovení jsou v rozporu s Ústavou. Na základě uvedeného zamítl žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Podanou kasační stížností napadl stěžovatel rozsudek Městského soudu v Praze z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Namítl, že správní orgán dostatečně neprovedl dokazování ohledně nákladů na bydlení. Matka stěžovatele nebyla nájemnicí předmětného přístřeší, nájemcem byla společnost NOBL, a. s. V objektu přístřeší nebyla provedena revize sítí, pronajímatel nechal objekt přístřeší v zimním období prochladlý bez možnosti vytápění a svícení. Stěžovatel nesouhlasil s argumentací soudu, že víkendové pobyty nebylo možné zohlednit při stanovení nákladů za bydlení. Soud nedoložil, že se jednalo o turistické cesty, stěžovatel naopak tvrdí, že se jednalo o cesty za účelem hygieny, praní prádla a vaření jídla. Tato nutnost ubytování pouze přes víkendy byla způsobena nízkou výší poskytovaných dávek sociální péče, které nemohly pokrýt náklady na jiné bydlení.

Stěžovatel dále uvedl, že správnímu orgánu bylo z lékařské studie známo, že náklady na racionální, zdravou stravu bez zohlednění potřeby různých diet činily cca 3.000 Kč za měsíc. Invalidní důchod ve výši 4.340 Kč, resp. 4.133 Kč, sotva pokryje náklady na běžnou stravu a přídavek na dietu ve výši 1.040 Kč. Na úhradu ostatních osobních potřeb zbývá 300 Kč za měsíc. Má-li být životní minimum společensky uznaný příjem k zabezpečení výživy a ostatních základních potřeb, pak zcela jistě musí být zabezpečeno právo se zdravě najíst. Má-li sloužit existenční minimum jako příjem k předcházení vážné újmě na zdraví, musí být rovněž dostatečné k zajištění tohoto práva. Výše existenčního minima, která činila 2.020 Kč, těmto principům zjevně neodpovídá.

Stěžovatel dále poukázal na § 5 odst. 2 zákona o životním a existenčním minimu, podle něhož nelze existenční minimum použít u osob invalidních ve třetím stupni. V době podání žádosti o dávku bylo vyloučeno užití této nižší varianty minima u osob plně invalidních. Je otázkou, zda je zásadní rozdíl mezi osobou s poklesem pracovní schopnosti 60 % a osobou s poklesem pracovní schopnosti 70 %. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem vyjádřeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, č. j. 6 Ads 98/2008 – 53, publ. pod č. 2337/2011 Sb., o tom, že se zákaz užití existenčního minima u vyjmenovaných skupin osob neaplikuje při rozhodování podle zákona o pomoci v hmotné nouzi. Nejvyšší správní soud sice připouští, že zákon o pomoci v hmotné nouzi užívá jako

veličiny životní a existenční minimum, nicméně pominul tu zřejmou skutečnost, že tento zákon nemá definice těchto pojmů. Bez zákona o životním a existenčním minimu by zákon o pomoci v hmotné nouzi neměl smysl. Zákon o životním a existenčním minimu není k zákonu o pomoci v hmotné nouzi ve vztahu speciality, ale oba zákony tvoří jeden soubor právních norem. Stěžovatel spatřoval pochybení Městského soudu v Praze v tom, že nepředložil návrh na zrušení ustanovení § 37 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi ve spojení s § 5 zákona o životním a existenčním minimu Ústavnímu soudu. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V případě, že Nejvyšší správní soud dospěje k závěru, že výše tzv. existenčního minima je tak nízká, že neumožňuje přiznání dávky, stěžovatel žádal, aby soud postupoval dle § 64 odst. 3 zák. č. 182/1993 Sb. a podal návrh na zrušení výše citovaných ustanovení k Ústavnímu soudu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, zkoumal též, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

V posuzované věci se jedná o nepřiznání dávky pomoci hmotné nouzi (mimořádné okamžité pomoci), jejíž přiznání stěžovatel požadoval z toho důvodu, že mu údajně hrozila vážná újma na zdraví.

Zákon o pomoci v hmotné nouzi zakotvuje dva typy dávek k zajištění základních životních podmínek fyzických osob, a to v první skupině dávky měsíčně se opakující - příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení (jenž navazuje na dávku státní sociální podpory příspěvek na bydlení) a ve druhé skupině dávky jednorázové označované souhrnně jako dávka mimořádné okamžité pomoci, kde zákon zakotvuje v podstatě čtyři varianty této dávky. Příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení jsou základními prostředky k zajištění osob nacházejících se v hmotné nouzi a jedná se o dávky obligatorní, tedy takové, na něž vzniká nárok splněním podmínek stanovených zákonem. Mimořádná okamžitá pomoc, jak plyne ze samotného jazykového výkladu tohoto pojmu, je dávkou jednorázovou pro osoby ocitající se v takové mimořádné situaci, která vyžaduje okamžitou pomoc, ať už peněžitou či věcnou. Prostřednictvím mimořádné okamžité pomoci tak může být poskytnuta pomoc jednak osobě pobírající příspěvek na živobytí a v hmotné nouzi se již nacházející, jednak v nepříznivých a mimořádných situacích, kdy osoba není v hmotné nouzi, ale je jí nutné bezprostředně poskytnout pomoc. Takovou nepříznivou situací je i hrozba vážné újmy na zdraví.

Mimořádná okamžitá pomoc může být jak fakultativní dávkou, tak i dávkou nárokovou (jako je tomu právě v případě osoby, jíž hrozí vážná újma na zdraví), u které není stanovena pevná hranice příjmu; záleží tedy na správní úvaze orgánu pomoci v hmotné nouzi, zda a v jaké výši tuto dávku poskytne, přičemž tento postup může správní soud přezkoumávat pouze z hlediska překročení případných mezí správního uvážení (§ 78 odst. 1 s. ř. s.), resp. z hlediska případné libovůle ze strany správního orgánu.

Ustanovení § 2 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi vymezuje případy, kdy se osoba **nachází** v hmotné nouzi. Podle § 2 odst. 3 téhož zákona pak platí, že se osoba

pokračování

považuje za osobu v hmotné nouzi též, jestliže nesplňuje podmínky uvedené v odstavci 2, avšak s přihlédnutím k jejím příjmům, celkovým sociálním a majetkovým poměrům jí hrozí vážná újma na zdraví. Jak vyplývá z jazykového, logického a systematického výkladu citovaných ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi, v případě hrozící vážné újmy na zdraví orgán pomoci v hmotné nouzi neposuzuje, zda je osoba žádající o dávku v hmotné nouzi osobou v hmotné nouzi ve smyslu § 2 odst. 2 téhož zákona, neboť tuto podmínku osoba pro získání mimořádné okamžité pomoci z tohoto důvodu splňovat nemusí. Na druhé straně ovšem i zde zákon uvádí, že to, zda osobě hrozí vážná újma na zdraví, je zapotřebí posuzovat *„s přihlédnutím k jejím příjmům a celkovým sociálním a majetkovým poměrům“*.

Podle § 37 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi se výše mimořádné okamžité pomoci osobě uvedené v § 2 odst. 3 se stanoví k doplnění příjmu do výše existenčního minima osoby, která není nezaopatřeným dítětem, a u nezaopatřeného dítěte do výše jeho životního minima. Pojem „příjem“ je pro účely rozhodování o nároku na mimořádnou okamžitou pomoc, stejně jako na ostatní dávky, třeba posuzovat na základě vymezení tohoto pojmu v ustanovení § 9 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi ve smyslu definice obsažené v ustanovení § 6 - § 8 zákona o životním a existenčním minimu.

V souladu s § 36 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi je žadatel pro účely nároku na dávku mimořádné okamžité pomoci podle 2 odst. 3 posuzován samostatně, bez společně posuzovaných osob. Stěžovatel od ledna 2008 pobíral částečný invalidní důchod ve výši 4.340 Kč. Jeho příjem tak převyšoval existenční minimum (2.020 Kč), přičemž pouze do této výše by mu bývala mohla být mimořádná okamžitá pomoc přiznána [§ 37 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi]. Právě příjmové kritérium proto představovalo překážku pro přiznání nároku na dávku.

Námitka stěžovatele, že správní orgán dostatečně neprovedl dokazování ohledně nákladů na bydlení, je nepřípadná. Jak již bylo uvedeno výše, při posouzení žádosti stěžovatele o dávku bylo rozhodující, že dávku nebylo možné stanovit s ohledem na výši příjmu stěžovatele. Příjem rozhodný pro stanovení výše mimořádné okamžité pomoci osobě uvedené v § 2 odst. 3 se přitom nesnižuje o přiměřené náklady na bydlení, jako je tomu v případě stanovení příspěvku na živobytí (§ 9 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi). V projednávané věci tak nemohly být relevantní výdaje stěžovatele za užívání ubytoven během víkendů. Nejvyšší správní soud zde poznamenává, že úhrady těchto nákladů se mohl stěžovatel domáhat prostřednictvím žádosti o dávku mimořádné okamžité pomoci na úhradu nezbytného jednorázového výdaje podle § 2 odst. 5 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

K námitce stěžovatele, že právní úprava obsažená v ustanovení § 37 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi ve spojení s § 5 zákona o životním a existenčním minimu je v rozporu s podstatou práva na přiměřené hmotné zabezpečení zaručeného v čl. 30 Listiny základních práv a svobod, lze uvést následující: Jak již vysvětlil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 18. 2. 2009, č. j. 6 Ads 119/2008 - 121 (dostupný na www.nssoud.cz), obsah čl. 30 Listiny základních práv a svobod směřuje k zakotvení subjektivního občanského (čl. 30 odst. 1), resp. lidského (čl. 30 odst. 2) práva na sociální zabezpečení, a to zásadně pouze pro případy sociálních událostí v citovaném článku uvedených (stáří, nezpůsobilost k práci a ztráta živitele, hmotná nouze). Pro případy sociálních událostí vymezených v čl. 30

odst. 1 Listina základních práv a svobod zaručuje právo na „přiměřené hmotné zabezpečení“. V případě sociální události hmotné nouze ovšem zaručuje Listina pouze „pomoc nezbytnou pro zajištění základních životních podmínek“. Podstatné přitom je, že práv zaručených čl. 30 Listiny základních práv a svobod je možno se dovolávat pouze v mezích zákonů, které ho provádějí (srov. čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Pokud jde o právo na pomoc nezbytnou pro zajištění základních životních podmínek v případě hmotné nouze, v době rozhodování žalovaného byly prováděcími předpisy ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod zákon o životním a existenčním minimu a zákon o pomoci v hmotné nouzi. Každý zákon z této dvojice měl přitom z hlediska obsahu normy čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod svébytnou funkci, které nelze vzájemně zaměňovat. Funkcí zákona o životním a existenčním minimu je definovat minimální hranici peněžních příjmů k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb, resp. minimální hranici příjmů osob, která se považuje za nezbytnou k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb na úrovni umožňující přežití (ustanovení § 1, konkrétní vymezení hranic následuje v dalších ustanoveních, mj. v ustanovení § 5, jehož se stěžovatel dovolává). Jde tedy pouze o definiční vymezení společenského konsensu minimálního příjmu, aniž je jakkoliv tímto zákonem zakládán nárok na skutečné pobírání takového příjmu. Teprve zákon o pomoci v hmotné nouzi jednak definuje, co rozumí hmotnou nouzí ve smyslu čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (§ 2 odst. 2 až 6 pozitivním výčtem, § 3 negativním výčtem), jednak ve skutečnosti provádí to, co ustanovení čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod nazývá pomocí, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Teprve tento zákon stanoví obsah a podmínky této pomoci, konkrétně stanoví druhy dávek (§ 4) a konstruuje podmínky jejich nároku a výše, přičemž na zákon o životním a existenčním minimu v těchto konstrukcích pouze odkazuje.

Stěžovatel dále nesouhlasí se závěrem vyjádřeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, č. j. 6 Ads 98/2008 – 53, publ. pod č. 2337/2011 Sb., o tom, že zákaz užití existenčního minima u vyjmenovaných skupin osob upravený v § 5 odst. 2 zákona o životním a existenčním minimu se neaplikuje při rozhodování podle zákona o pomoci v hmotné nouzi. Nejvyšší správní soud zde připomíná, že v době podání žádosti stěžovatele o dávku mimořádné okamžité pomoci vylučovalo ustanovení § 5 odst. 2 zákona o životním a existenčním minimu užití existenčního minima u osob plně invalidních. Stěžovatel byl pouze částečně invalidní, toto ustanovení se na něj tudíž nevztahovalo. Nejvyšší správní soud proto neshledal důvod k tomu, aby se vztahem § 37 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi a § 5 odst. 2 zákona o životním a existenčním minimu v této věci dále zabýval. K námitce protiústavnosti ustanovení § 5 odst. 2 zákona o životním a existenčním minimu pak odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 12. 4. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 12/94, kde se uvádí, že každý systém sociálního zabezpečení nese s sebou zvýhodnění nebo znevýhodnění určitých sociálních skupin, podle toho, je-li preferováno spíše hledisko solidarity nebo upřednostňována zásada ekvivalence. Tato úvaha je vyhrazena zákonodárci, který nemůže postupovat libovolně, ale při stanovení preferencí musí přihlížet ke sledovaným veřejným hodnotám. V oblasti ekonomického a sociálního zákonodárství má zákonodárce podle Ústavního soudu podstatně širší prostor, než v zákonech, které se bezprostředně dotýkají základních lidských práv a svobod. Nejvyšší správní soud uzavřel, že úprava zvýhodňující určité sociální skupiny při stanovení minimální hranice příjmů není v rozporu se základními principy zabezpečení v hmotné nouzi, jak plynou z právních

předpisů a ústavního pořádku. Neshledal tudíž k návrhu stěžovatele důvod pro postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek Městského soudu v Praze netrpí tvrzenou vadou podle § 103 odst. 1 písm. a), b) ani d) s. ř. s., kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, správní orgán ve věcech pomoci v hmotné nouzi nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona, soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1, 2 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Ustanovené zástupkyni stěžovatele náleží v souladu s § 7, § 9 odst. 2 a § 11 písm. b) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), odměna za dva úkony právní služby učiněné v řízení o kasační stížnosti, tj. dvě písemná podání soudu, ve výši 1.500 Kč, a dále náhrada hotových výdajů ve výši paušální částky 600 Kč podle § 13 odst. 3 cit. vyhlášky, celkem tedy 2.100 Kč. Uvedená částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení stěžovatele nese podle § 60 odst. 4 s. ř. s. stát.

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

V Brně dne 13. června 2013

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu