ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobkyně **MUDr. M. D.**, zastoupené Mgr. Dagmar Rezkovou Dřímalovou, advokátkou se sídlem Praha 6, Muchova 223/9, proti žalovanému **Ministerstvu práce a sociálních věcí**, se sídlem Praha 2, Na Poříčním právu 376/1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 11. 2016, č. j. 1 Ad 14/2015 – 90,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnost.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Ustanovené zástupkyni žalobkyně Mgr. Dagmar Rezkové Dřímalové **se nepřiznává** odměna za zastupování.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 9. 3. 2015, č. j. MPSV-UM/4902/15/4S-HMP (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu (dále též jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 19. 12. 2014, č. j. 58104/2014/AAE, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně nebyla žalobkyni k její žádosti ze dne 30. 9. 2014 přiznána dávka pomoci v hmotné nouzi – doplatek na bydlení, a to pro nesplnění podmínek vyplývajících z ustanovení § 33 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., zákona o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“). Rozhodnutí žalovaného

napadla žalobkyně žalobou; rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 8. 11. 2016, č. j. 1 Ad 14/2015 – 90 (dále též jen „napadený rozsudek“), byla žaloba zamítnuta.

[2] V napadeném rozsudku vzal městský soud za prokázané, že žalobkyně dne 30. 9. 2014 podala současně žádost o příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení. Žádost o příspěvek na živobytí byla rozhodnutím ze dne 27. 11. 2014, č. j. 54181/2014/AAE, zamítnuta, neboť příjem žalobkyně a společně posuzované osoby (jejího syna) převyšoval částku živobytí společně posuzovaných osob (předmětné rozhodnutí bylo žalobkyni oznámeno dne 11. 12. 2014). Následně bylo vydáno rozhodnutí ze dne 19. 12. 2014, č. j. 58104/2014/AAE, jímž žalobkyni nebyl přiznán ani doplatek na bydlení, proti kterému brojila žalobkyně odvoláním, o němž rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím.

[3] Městský soud vycházel z ustanovení § 33 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi, dle něhož *[p]odmínkou nároku na doplatek na bydlení je získání nároku na příspěvek na živobytí. Doplatek na bydlení lze přiznat s přihlédnutím k jejím celkovým sociálním a majetkovým poměrům také osobě, které příspěvek na živobytí nebyl přiznán z důvodu, že příjem osoby a společně posuzovaných osob přesáhl částku živobytí osoby a společně posuzovaných osob, ale nepřesáhl 1,3násobek částky živobytí osoby a společně posuzovaných osob.*

[4] Následně konstatoval, že v řízení o žádosti žalobkyně na přiznání doplatku na bydlení vycházely správní orgány z následujících údajů, které nebyly žalobkyní rozporovány:

- Skutečný příjem žalobkyně a společně posuzované osoby: 14.064 Kč

- Příspěvek na živobytí: 0 Kč (nebyl žalobkyni přiznán)

- Částka živobytí 6.275 Kč (ačkoliv žalobkyně v žalobě uváděla částku 6.745 Kč)

[5] Jelikož byla žádost žalobkyně o příspěvek na živobytí rozhodnutím ze dne 27. 11. 2014, č. j. 54181/2014/AAE, zamítnuta, městský soud uvedl, že v důsledku této skutečnosti nelze získat doplatek na bydlení dle věty první § 33 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Reflektoval nicméně, že uvedenou podmínku příspěvku na živobytí lze podle věty druhé citovaného ustanovení prolomit, jestliže příjem osoby a společně posuzovaných osoby přesáhl částku živobytí osoby a společně posuzovaných osob, ale nepřesáhl 1,3 násobek částky živobytí osoby a společně posuzovaných osob (příjem osoby a společně posuzovaných osob $\leq$ 1,3 $\times$ částka živobytí). Zkonstatoval, že v projednávaném případě představuje příjem žalobkyně a společně posuzované osoby částku 9.142 Kč, která byla vypočtena jako rozdíl skutečného příjmu žalobkyně a společně posuzované osoby s částkou odůvodněných nákladů na bydlení, jež mohou dle § 9 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi dosahovat nejvýše 35 % příjmu osoby nebo společně posuzovaných osob [14.064 – (14.064 $\times$ 0,35) = 9.142]. Upozornil, že částka živobytí byla v případě žalobkyně stanovena již pro účely řízení o příspěvku na živobytí ve výši 6.275 Kč, přičemž 1,3násobek této hodnoty činí 8.176 Kč. Z uvedeného je tedy dle městského soudu patrné, že příjem žalobkyně a společně posuzované osoby není menší ani roven 1,3násobku jejich částky živobytí (a to ani za předpokladu, že by soud připustil částku živobytí uváděnou žalobkyní ve výši 6.745 Kč, neboť 1,3násobek by v takovém případě

činil 8.769 Kč). Městský soud proto uzavřel, že v posuzovaném případě doplatek na bydlení nelze získat ani podle věty druhé § 33 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi. S ohledem na výše uvedené proto městský soud aproboval postup a závěry správních orgánů, které žalobkyni doplatek na bydlení nepřiznaly, neboť nezískala nárok na příspěvek na živobytí a zároveň její příjem se společně posuzovanou osobou přesáhl 1,3násobek částky živobytí.

[6] Zbylé žalobní námitky městský soud odmítl pro absenci jejich relevance z hlediska řízení o doplatku na bydlení, neboť svým obsahem spadají spíše do souvisejícího řízení o příspěvku na živobytí, jež však není předmětem přezkumu v projednávané věci. Dále uvedl, že odůvodněné náklady na bydlení by byly v řízení o doplatku na bydlení zkoumány pouze za předpokladu, že by byl žalobkyni nárok přiznán, a to za účelem stanovení konkrétní výše doplatku. V této souvislosti městský soud naopak poukázal, že pro účely příspěvku na živobytí zákon o pomoci v hmotné nouzi počítá s tzv. „přiměřenými náklady na bydlení“, které představují maximálně 35 % průměrného měsíčního příjmu. Uzavřel tedy, že *přiměřené náklady na bydlení* (§ 9 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi) a *odůvodněné náklady na bydlení* (§ 34 tohoto zákona) jsou dva rozdílné pojmy, jež žalobkyně zaměňuje. Stejně tak by dle městského soudu bylo nadbytečné hodnotit zdravotní stav žalobkyně, neboť ten nemá při posuzování nároku na doplatek na bydlení žádný význam (případná relevance je dána až po přiznání nároku, za účelem stanovení konkrétní výše doplatku). Pokud pak žalobkyně zpochybňovala závěry žalovaného o možném zpeněžení jí vlastněného nemovitého majetku, městský soud podotkl, že tyto závěry byly vyřčeny pouze *obiter dictum* pro dokreslení konečného závěru. Závěrem pak městský soud vyhodnotil jako nedůvodnou žalobní námitku o překročení lhůt pro vydání rozhodnutí (§ 71 odst. 3 správního řádu) s tím, že nejde o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem; jde o lhůtu pořádkovou, jejíž zmeškání má konsekvence pouze pro možnost uplatnění opatření proti nečinnosti (§ 80 odst. 1 a 3 správního řádu).

[7] Proti tomuto rozsudku brojí žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností, odkazující na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Jelikož však stěžovatelka v kasační stížnosti namítá „*neposouzení*“ konkrétních žalobních bodů městským soudem, lze konstatovat, že uplatněné kasační námitky obsahově dopadají na důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. nepřezkoumatelnost rozsudku, respektive jinou vadu řízení před soudem. Samotná nesprávná či nepřesná právní subsumpce kasačních důvodů pod jednotlivé případy uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. však meritornímu projednání kasační stížnosti nebrání (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 As 7/2004 – 47; všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

[8] Stěžovatelka v obsáhlé „laické“ kasační stížnosti s řadou příloh na podporu svých tvrzení především namítá absenci posouzení jednotlivých žalobních námitek městským soudem. Konkrétně městskému soudu vytýká, že:

(1) neposoudil, zda je stěžovatelka osobou v hmotné nouzi dle § 2 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi

(2) neposoudil nárok stěžovatelky na sociální dávku – příspěvek na živobytí, ačkoliv vznik nároku na příspěvek na živobytí je jednou ze základních podmínek přiznání nároku na doplatek na bydlení

(3) odmítl posoudit zdravotní stav stěžovatelky, ačkoliv příspěvek na živobytí lze přiznat i z důvodu hrozby újmy na zdraví, přičemž jeho přiznání je jednou ze základních podmínek přiznání nároku na doplatek na bydlení

(4) měl přihlédnout k jednomu ze základních principů sociálního práva, tj. základnímu lidskému právu na *„důstojné a poklidné prožití stáří“*

(5) neposoudil skutečnou příčinu (dle soudu údajného) zániku nároku na doplatek na bydlení, kdy zánik nezapříčinila stěžovatelka, ale byl způsoben chybou v úředním postupu sociálního úřadu z důvodu opožděné výplaty jiné sociální dávky – příspěvku na bydlení

(6) objektivně nezhodnotil základní kritéria pro přiznání sociální dávky – doplatku na bydlení, neboť neposoudil nárok na dávku dle § 33 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítala, že se městský soud nevypořádal se všemi námitkami obsaženými ve správní žalobě. Nejvyšší správní soud se proto zabýval otázkou, zda se městský soud dopustil uvedeného procesního pochybení, jež může vyvolat nezákonnost rozhodnutí ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[13] Nejprve je nutno podotknout, že k otázce, jaké minimální kvality musí odůvodnění (ať už soudního či správního) rozhodnutí vykazovat, se Nejvyšší správní soud vyjádřil například v rozsudku ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 130, kde uvedl, že *„[p]řestože je třeba na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí z hlediska ústavních principů důsledně trvat, nemůže být chápána zcela dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu. Zároveň tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka.*“ Obdobně se z rozsudku ze dne 25. 3. 2010, č. j. 5 Afs 25/2009 – 98, publikovaného pod č. 2070/2010 Sb. NSS, podává, že *„[s]oud, který se vypořádává s (...) argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá (...). Na druhou stranu podle ustálené judikatury nelze povinnost soudu řádně odůvodnit rozhodnutí chápat tak, že musí být na každý argument strany podrobně reagováno.*“ V intencích citované judikatury tak soudy nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vypořádávat; úkolem

soudu je vypořádat *ratio decidendi* žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 – 19). Podstatné tedy je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (viz rozsudek tohoto soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 – 33). Pojem „nepřezkoumatelnost" je nutno vykládat restriktivně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy bude základ sporu správním soudem uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu účastníků řízení, ani veřejného zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 – 25). V tomto kontextu je tedy nutno upozornit, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č j. 3 As 60/2014 – 85). S ohledem na výše uvedená východiska proto Nejvyšší správní soud konstatuje, že napadený rozsudek z hlediska jeho přezkoumatelnosti obstojí, neboť městský soud všechny relevantní argumentační pozice stěžovatelky srozumitelně vypořádal.

[14] V kasační stížnosti stěžovatelka *in concreto* namítá, že městský soud neposoudil, zda je osobou v hmotné nouzi dle § 2 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi. S ohledem na předmět nyní vedeného přezkumu, je třeba zdůraznit, že zákon o pomoci v hmotné nouzi zakotvuje jednak definice osob nacházejících se v hmotné nouzi (§ 2), jednak podmínky nároku těchto osob na doplatek na bydlení (§ 33 odst. 1 a 2). Pro vznik nároku na doplatek na bydlení v systému hmotné nouze proto musejí být kumulativně splněny předpoklady normované v citovaných ustanoveních (srov. například rozsudek tohoto soudu ze dne 15. 11. 2012, č. j. 4 Ads 82/2012 – 26). Nesplnění byť jen jediného předpokladu tedy rezultuje v nepřiznání nároku na doplatek na bydlení. Jelikož městský soud důsledně odůvodnil nesplnění (alternativně) stanovených podmínek uvedených v § 33 odst. 2 větě první a druhé zákona o pomoci v hmotné nouzi, posuzování splnění dalších podmínek by bylo zcela nadbytečné. Uvedená argumentace pak také plně podává odpověď i na poslední námitku stěžovatelky, dle níž městský soud objektivně nezhodnotil základní kritéria pro přiznání sociální dávky – doplatku na bydlení, neboť neposoudil nárok na dávku dle § 33 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

[15] Dále stěžovatelka městskému soudu vytýká, že neposoudil otázku vzniku nároku na příspěvek na živobytí, ač jde o jednu ze základních podmínek přiznání nároku na doplatek na bydlení. V odůvodnění napadeného rozsudku (str. 4) městský soud však výslovně zdůvodnil, proč se předmětnou námitkou odmítl meritorně zabývat. Uvedl, že námitky uplatněné v souvislosti s příspěvkem na živobytí, *„nemají z hlediska řízení o doplatku na bydlení žádnou relevanci a svým obsahem spadají spíše do souvisejícího řízení o příspěvku na živobytí, jež však není předmětem soudního přezkumu v projednávané věci"*. S uvedenou argumentací městského soudu se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje. Stěžovatelce lze dát za pravdu pouze v tom, že dle § 33 odst. 2 věty první zákona o pomoci v hmotné nouzi je podmínkou nároku na doplatek na bydlení získání nároku na příspěvek na živobytí; problematika příspěvku na živobytí je tedy pro řízení o žádosti o přiznání doplatku na bydlení předběžnou otázkou, na jejímž rozhodnutí závisí přiznání nároku na

doplatek na bydlení dle § 33 odst. 2 věty první zákona o pomoci v hmotné nouzi. O této předběžné otázce však již bylo pravomocně rozhodnuto v jiném, samostatném správním řízení, a to rozhodnutím ze dne 27. 11. 2014, č. j. 54181/2014/AAE. Dle § 73 odst. 2 správního řádu je pak pravomocné rozhodnutí závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány. I s ohledem na zásadu presumpce správních aktů (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, č. j. 6 As 45/2005 – 188) byl tedy správní orgán I. stupně povinen vycházet z pravomocného zamítavého rozhodnutí o žádosti stěžovatelky o příspěvek na živobytí a respektovat jeho obsah. Nebyl tedy oprávněn opětovně po stránce skutkové i právní otevírat otázku nároku stěžovatelky na příspěvek na živobytí; to platí konsekventně i v řízení správním soudem (srov. například rozsudky zdejšího soudu ze dne 27. 4. 2012, č. j. 5 As 111/2011 – 87, či 11. 1. 2017, č. j. 2 As 267/2016 – 40, 31. 7. 2014, č. j. 9 As 137/2013 – 87). Uvedenou argumentaci pak lze plně vztáhnout i k další kasační námitce stěžovatelky, kterou se ohrazuje proti odmítnutí městského soudu posoudit její zdravotní stav, ačkoliv příspěvek na živobytí (coby jednu z podmínek přiznání nároku na doplatek na bydlení) lze přiznat i z důvodu hrozby újmy na zdraví.

[16] Dle stěžovatelky měl dále městský soud přihlédnout k jednomu ze základních principů sociálního práva, které označuje za právo na *„důstojné a poklidné prožití stáří“*. V této souvislosti je však nutno zdůraznit, že *právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří* (čl. 31 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) je jedním z práv, jichž se lze v souladu s čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat *pouze v mezích zákonů, které tato práva provádějí*, za podmínky dodržení čl. 4 odst. 4 Listiny, jenž garantuje minimální standard daného práva (srov. nález Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08, publikovaný pod č. 166/2008 Sb., zejm. body [52] – [54], či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2016, č. j. 6 Ads 175/2015 – 23). Tímto zákonem je v daném případě zákon o pomoci v hmotné nouzi. Je tedy zřejmé, že konkrétní nárok na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří nelze dovozovat přímo z citovaného ustanovení Listiny základních práv a svobod, bez zohlednění podmínek, které pro realizaci tohoto práva stanoví zákon. V rámci vymezeného předmětu řízení přitom správní orgány i městský soud posoudily žádost stěžovatelky o uvedenou dávku v souladu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi (viz argumentace výše).

[17] Stěžovatelka městskému soudu konečně vytýká, že *„neposoudil skutečnou příčinu - dle soudu údajného - zániku nároku na doplatek na bydlení“*, který však nezapříčinila stěžovatelka, ale byl způsoben chybou v úředním postupu *„sociálního úřadu“* z důvodu opožděné výplaty jiné sociální dávky – příspěvku na bydlení. Nejvyšší správní soud nepopírá, že při zkoumání naplnění podmínek pro získání nároku na doplatek na bydlení nebyl zohledněn příspěvek na bydlení (dávka státní sociální podpory), nicméně tento fakt je rovněž odůvodněn tím, že pro řízení o žádosti o doplatek na bydlení postrádal relevanci. Správní orgány i městský soud vycházely z § 33 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi, dle něhož řádně zohlednily (1) absenci nároku na příspěvek na živobytí, (2) příjem stěžovatelky a společně posuzované osoby a (3) částku živobytí stěžovatelky a společně posuzované osoby, tj. údaje, které jsou pro posouzení nároku na doplatek na bydlení dle citovaného ustanovení relevantní.

[18] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s., jí zamítl.

[19] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšná, právo na náhradu nákladů řízení jí nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žalovanému náhrada nákladu řízení nepřiznává.

[20] Městský soud ustanovil stěžovatelce k její žádosti zástupkyni z řad advokátů; náklady řízení v tomto případě hradí stát (§ 35 odst. 8 s. ř. s., § 120 s. ř. s.). Protože však v dané věci nebyly provedeny ustanovenou advokátkou žádné úkony (kasační stížnost byla sepsána samotnou stěžovatelkou, na níž zástupkyně pouze průvodním dopisem odkázala a nenaplnila tak účel kvalifikovaného právního zastoupení), nebyly naplněny zákonné předpoklady pro přiznání odměny ve smyslu platné právní úpravy dané vyhláškou č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že ustanovené zástupkyni stěžovatelky odměnu za zastupování v řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 31. srpna 2017

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu