

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ladislava Derky v právní věci žalobkyně: **MUDr. M. D.**, zast. JUDr. Anitou Pešulovou, advokátkou se sídlem Klimentská 1652/36, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 2. 2015, čj. MPSV-UM/3057/15/4S-HMP, a ze dne 10. 2. 2015, čj. MPSV-UM/3013/15/4S-HMP, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 10. 2017, čj. 4 Ad 20/2015-102,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

III. Ustanovené zástupkyni žalobkyně JUDr. Anitě Pešulové, advokátce, **se přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů ve výši **1 300 Kč**, která bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podstatou této věci je otázka, zda žalobkyně splnila podmínky k přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi – doplatku na bydlení a zda může být předmětem soudního přezkumu rozhodnutí o nepřiznání příspěvku na živobytí, pokud proti tomuto rozhodnutí byla žaloba podána opožděně.

[2] Dne 30. 8. 2014 žalobkyně požádala o přiznání doplatku na bydlení a také příspěvku na živobytí na období od měsíce srpna 2014 až do konce roku 2014. Úřad práce

České republiky – krajská pobočka pro hlavní město Prahu těmto žádostem dvěma různými rozhodnutími nevyhověl: dne 23. 10. 2014 nepřiznal žalobkyni příspěvek na živobytí, (dne 14. 11. 2014 nepřiznal doplatek na bydlení . V tomto pozdějším rozhodnutí uvedl, že příjem společně posuzovaných osob (žalobkyně a jejího syna) ve výši 14 583,80 Kč činil po odpočtu přiměřených nákladů na bydlení podle § 9 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve výši 5 104,33 Kč částku 9 479,47 Kč. Tato částka převyšovala 1,3násobek částky živobytí společně posuzovaných osob ve výši 6 275 Kč, tedy částku 8 157,50 Kč. Žalobkyně proto nesplnila podmínky pro přiznání doplatku na bydlení (§ 33 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Proti rozhodnutím Úřadu práce se žalobkyně odvolala. Rozhodnutími uvedenými v záhlaví žalovaný odvolání zamítl.

[3] Proti rozhodnutí ze dne 11. 2. 2015, čj. MPSV-UM/3057/15/4S-HMP, kterým žalovaný zamítl odvolání proti rozhodnutí o nepřiznání doplatku na bydlení, podala žalobkyně žalobu. V ní poukázala na výši svých odůvodněných nákladů na bydlení. Ty byly podle žalobkyně vyšší než částka, s níž pracoval žalovaný, a také vyšší než částka živobytí společně posuzovaných osob. Žalovaný rovněž nevzal v potaz zdravotní stav žalobkyně. Dále žalobkyně označila požadavek Úřadu práce a žalovaného na využití majetku (zahrady s chatou) ke zvýšení jejích příjmů za nesplnitelný a odporující zákonu o pomoci v hmotné nouzi. Žalobkyně poté doplněním žaloby, doručeným soudu dne 15. 5. 2017, „doplnila“ žalobu tak, že jí napadla i rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 2. 2015, čj. MPSV-UM/3013/15/4S-HMP, kterým jí nebyl přiznán příspěvek na živobytí. Městský soud dospěl k závěru, že žalovaný správně posoudil otázku nároku žalobkyně na doplatek na bydlení, a proto žalobu proti rozhodnutí ve věci doplatku na bydlení zamítl. Rozšíření žaloby proti rozhodnutí ve věci příspěvku na živobytí označil městský soud za opožděné, a proto je týmž rozsudkem odmítl.

II. Kasační stížnost žalobkyně

[4] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu včasnou kasační stížnost. V kasační stížnosti obsáhle popisuje, v čem podle ní pochybily správní orgány a městský soud. Soud údajně nepravdivě popsal její situaci a nepřihlédl ani ke všem skutečnostem rozhodným pro přiznání žádaných dávek jako např.: poměr stěžovatelčiných nízkých příjmů a odůvodněných nákladů na bydlení, skutečnost, že stěžovatelce nebyly v roce 2015 přiznány žádné požadované dávky, ani stěžovatelčin zdravotní stav a věk. Soud také dostatečně nevysvětlil, proč neposoudil cenu stěžovatelčina majetku podle bonitovaných půdně ekologických jednotek. Správní orgány místo toho stanovily cenu stěžovatelčiny zahrady jiným způsobem a dospěly k vyšší částce, než jaká odpovídá skutečnosti.. Soud se podle stěžovatelky rovněž nezabýval správností výpočtu proměnných potřebných k posouzení nároku na přiznání doplatku na bydlení.

[5] Podle stěžovatelky se dále správní orgány i městský soud dostaly nepřiznáním doplatku na bydlení do rozporu s hlavními principy Evropské charty práv a povinností starších osob vyžadujících dlouhodobou péči a pomoc. Zejména svými rozhodnutími popřely právo těchto osob na respektování jejich důstojnosti a také právo na ponechání osobních věcí až do doby, kdy se jich budou chtít vzdát.. Stěžovatelka trvá na tom, že je osobou v hmotné nouzi.

pokračování

[6] Stěžovatelka je také přesvědčena, že ve včasné žalobě uvedla konkrétní žalobní body týkající se rozhodnutí o příspěvku na živobytí. Soud tak pochybil, pokud odmítl tuto část žaloby projednat pouze proto, že výslovně neoznačila napadené rozhodnutí. Tento postup soudu označila za velmi přísný a nespravedlivý. Soud měl podle ní projednat žalobu proti rozhodnutí o nepřiznání příspěvku na živobytí i vzhledem k provázanosti obou dávek, o které žádala.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] K zodpovězení otázek v bodě [1]musí NSS nejdříve přezkoumat, zda městský soud řádně zjistil skutkový stav. Ze správního a soudního spisu mj. vyplynulo, že stěžovatelka pobírá starobní důchod (v květnu, červnu, červenci a srpnu 2014 ve výši 12 138 Kč). Jejímu synovi, jakožto společně posuzované osobě, plynuly od společnosti L. A. FUEL příjmy ze závislé činnosti, a to ve výši 5 100 Kč v květnu 2014 a 5 382 Kč v červnu 2014. V červenci 2014 pak neměl příjmy žádné. V srpnu 2014 však již obdržel příjem ze závislé činnosti od společnosti ABAS IPS Management ve výši 2 873 Kč. Průměrný příjem společně posuzovaných osob tak činil v období od května do července 2014 částku 14 583,80 Kč. Ze spisu jsou patrné rovněž stěžovatelčiny náklady. Stěžovatelka trpí osteoporózou, která vyžaduje dietní stravování. Společně se svým synem užívá nájemní byt v Praze. Podle předložených dokladů činily jejich náklady na bydlení 15 405,82 Kč. Stěžovatelka vlastní zahradu o výměře 1 938 m^2 a pozemek o výměře 41 m^2, jehož součástí je stavba, zahradní chatka, v obci Vinaře (část obce Vinice) v okrese Kutná Hora.

[9] Tyto a další údaje jsou uvedeny ve správních rozhodnutích a v rozsudku městského soudu. Námitka, že ve sporu byl nesprávně popsán skutkový stav (situace stěžovatelky), není důvodná. Není ani pravda, že nebyly zhodnoceny rozhodné skutečnosti (viz níže).

III.A. *Příspěvek na živobytí*

[10] NSS se nejdříve zabýval námitkou týkající se rozhodnutí o nepřiznání příspěvku na živobytí, jelikož získání nároku na příspěvek na živobytí je podle § 33 odst. 2 věty první zákona o pomoci v hmotné nouzi podmínkou přiznání doplatku na bydlení.

[11] Podle § 71 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního *musí žaloba obsahovat označení napadeného rozhodnutí. Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body lze podle* § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. *jen ve lhůtě pro podání žaloby.* Tato lhůta trvá podle § 72 odst. 1 s. ř. s. *dva měsíce ode dne, kdy bylo písemné vyhotovení rozhodnutí doručeno žalobci.* Podle § 72 odst. 4 s. ř. s. *zmeškání této lhůty nelze prominout*.

[12] Stěžovatelka v doplnění žaloby ze dne 15. 5. 2017 uvedla, že jí bylo rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 2. 2015, čj. MPSV-UM/3013/15/4S-HMP, kterým jí nebyl přiznán příspěvek na živobytí, doručeno dne 19. 2. 2015. Doplněním žaloby chtěla stěžovatelka

rozšířit soudní přezkum i na toto rozhodnutí. V původní včasné žalobě však jako napadené rozhodnutí označila jednoznačně (datem vydání, číslem jednacím i předmětem řízení) pouze rozhodnutí o nepřiznání doplatku na bydlení. Ze žalobních námitek nebylo nikterak zřejmé, že by mířily také proti rozhodnutí o nepřiznání příspěvku na živobytí, a nikoliv pouze proti rozhodnutí o nepřiznání doplatku na bydlení. Městský soud tedy neměl důvod domnívat se, že stěžovatelka chtěla podat žalobu rovněž proti rozhodnutí o nepřiznání příspěvku na živobytí. Nic nenasvědčovalo tomu, že šlo pouze o formální pochybení spočívající v tom, že toto rozhodnutí výslovně neoznačila. Původní žaloba směřující jen proti rozhodnutí o nepřiznání doplatku na bydlení byla naopak formálně bezvadná. Nové podání ze dne 15. 5. 2017 také mělo všechny náležitosti stanovené zákonem, aby mohlo být považováno za samostatnou žalobu. Městský soud proto nemusel vyzývat stěžovatelku k doplnění podání správního.

[13] Žalobu podanou po uplynutí více než dvou let od doručení napadeného rozhodnutí tak není možná chápat jinak než jako opožděné podání, které soud musí odmítnout. Rozhodnutí o nepřiznání příspěvku na živobytí je tedy pravomocné a závazné pro rozhodování o doplatku na bydlení. To, že podmínkou nároku na doplatek na bydlení je získání nároku na příspěvek na živobytí, neznamená, že by stačilo napadnout včasnou žalobou právě jen negativní rozhodnutí o doplatku na bydlení, kdykoli později se zmínit i o rozhodnutí ve věci příspěvku na živobytí, a založit tím soudu povinnost přezkoumat i negativní rozhodnutí o příspěvku na živobytí. Obě tato rozhodnutí, ačkoli spolu souvisejí, totiž jsou samostatnými správními akty, které mohou a mají být napadány u správního soudu samostatně a ve dvouměsíční lhůtě od jejich vydání. Rozhodnutí o příspěvku na živobytí tak není *závazným podkladem* rozhodnutí o doplatku na bydlení ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s., které by soud mohl přezkoumat v rámci řízení o žalobě proti nepřiznání doplatku na bydlení.

III.B. *Doplatek na bydlení*

[14] Stěžovatelka žádala také o doplatek na bydlení. Žádosti správní orgány nevyhověly, neboť podle nich stěžovatelka nesplnila podmínky, které ukládá § 33 zákona o pomoci v hmotné nouzi. NSS tedy posuzoval, zda stěžovatelka tyto podmínky splnila, či nikoliv. Podobnou situací se NSS již zabýval v rozsudku ze dne 18. 4. 2018, čj. 10 Ads 344/2017-45, proto z některých svých závěrů vycházel i v této věci.

[15] NSS nesouhlasí s námitkou, že se správní orgány ani městský soud nevěnovaly námitce nesprávného výpočtu proměnných potřebných k posouzení nároku na přiznání doplatku na bydlení. Žalovaný se správností výpočtu zabýval zejména na s. 4 až 6 napadeného rozhodnutí. Městský soud pak na s. 4 a 5 rozsudku zhodnotil správnost výpočtu žalovaného a konstatoval, že stěžovatelce nemohl vzniknout nárok na přiznání doplatku na bydlení ani dle § 33 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

[16] Dále NSS připouští, že stěžovatelka splňuje některé podmínky základní definice § 2 odst. 2 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Podle této definice *je v hmotné nouzi ta osoba, jejíž příjem a příjem společně posuzovaných osob dosahuje sám nebo spolu s příspěvkem na živobytí částek živobytí, ale nepostačuje k zabezpečení odůvodněných nákladů na bydlení.* Příjem společně posuzovaných osob sice nepostačuje k zabezpečení odůvodněných nákladů

pokračování

na bydlení (tyto stěžovatelčiny náklady jsou vskutku vysoké, přesahují částku 15 000 Kč měsíčně), navzdory věku a zdravotnímu stavu si však stěžovatelka tento příjem může zvýšit prostřednictvím jiného využití nemovitého majetku.

[17] Nezáleží na tom, zda by šlo o jeho prodej, pronájem či jinou dispozici se zahradou a pozemkem, jehož součástí je zahradní chatka, vše v obci Vinaře. Jedná se o nemovitosti, které stěžovatelka využívá k rekreačnímu účelu, a nikoliv k bydlení. Proto za daných okolností nebylo nespravedlivé (§ 14 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi) žádat po ní, aby majetek využívala k zvýšení příjmů (§ 11 téhož zákona). Stěžovatelka měla správním orgánům prokázat, že její majetek není využitelný, případně že k jeho využití vynaložila veškeré úsilí, jež po ní lze spravedlivě požadovat, i když nakonec majetek využit nebyl (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2014, čj. 3 Ads 21/2013-42).

[18] Stěžovatelka neuvedla hodnotu tohoto nemovitého majetku. Správní orgány pak zjišťovaly jeho přibližnou hodnotu. Nutno přisvědčit stěžovatelce, že Úřad práce nepostupoval *lege artis*, pokud zjišťoval hodnotu jejího nemovitého majetku na základě údajů z webových stránek České společnosti certifikovaných odhadců majetku (www.cscom.cz). Tím však nezpůsobil nezákonnost, která by mohla mít vliv na výsledek řízení. Podstatné je, že stěžovatelčiny nemovitosti nemají zanedbatelnou hodnotu. Správní orgány by stěžovatelce musely zvýšit částku živobytí dle § 26 zákona o pomoci v hmotné nouzi, jen pokud by tento majetek měl bezvýznamně nízkou hodnotu nebo by jej objektivně nemohla využít. Tak tomu ale v případě stěžovatelky nebylo a není. Správní orgány i vzhledem k výše uvedenému částku živobytí stěžovatelce nezvýšily a příspěvek na živobytí jí nepřiznaly. Z toho musí NSS vycházet také při posuzování splnění podmínek pro přiznání doplatku na bydlení.

[19] Podle § 33 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi *má nárok na doplatek na bydlení osoba, která užívá byt na základě platného právního titulu, jestliže by po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení (...) byl příjem společně posuzovaných osob zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí nižší než částka živobytí společně posuzovaných osob.* Podle stěžovatelky jsou její odůvodněné náklady na bydlení mnohem vyšší, než jak je spočítaly správní orgány a městský soud. Jak již NSS uvedl výše, stěžovatelčiny odůvodněné náklady jsou vskutku vysoké a ze spisu vyplývá, že správní orgány i městský soud si toho byly vědomy. Podle § 9 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi se však při výpočtu příjmu společně posuzovaných osob pro účely posouzení nároku na doplatek na bydlení počítá v hlavním městě Praze s odůvodněnými náklady v maximální výši 35 % příjmu společně posuzovaných osob. Toto ustanovení správní orgány i městský soud respektovaly a nijak v tomto ohledu nepochybily.

[20] Podle § 33 odst. 2 věty první zákona o pomoci v hmotné nouzi je nutnou podmínkou pro přiznání doplatku na bydlení právě přiznaný příspěvek na živobytí. Příspěvek na živobytí však stěžovatelce nenáleží (viz část III.A.), a proto nelze stěžovatelce na základě tohoto ustanovení přiznat ani doplatek na bydlení.

[21] Za daných okolností mohl stěžovatelce vzniknout nárok na přiznání doplatku na bydlení, jen pokud by splnila podmínky § 33 odst. 2 věty druhé zákona o pomoci

v hmotné nouzi. Toto ustanovení umožňuje doplatek na bydlení přiznat s přihlédnutím *k 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*.

[22] Je tedy nutné posoudit, zda příjem společně posuzovaných osob přesahuje částku živobytí, ale nepřesáhl 1,3násobek této částky. Jak již bylo uvedeno v bodě [2], měsíční příjem společně posuzovaných osob (§ 9 odst. 1 a 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi) byl 9 479,47 Kč. Částka živobytí pak v obou posuzovaných obdobích byla 6 275 Kč. Chtěla-li stěžovatelka dosáhnout na doplatek na bydlení, musel být 1,3násobek částky zjištěného živobytí nižší než příjmy společně posuzovaných osob (§ 9 odst. 2). Příjmy společně posuzovaných osob však v obou případech přesahují 1,3násobek částky jejich živobytí, ten u stěžovatelky dosahuje hodnoty 8 157,50 Kč. Proto nemohl být stěžovatelce přiznán doplatek na bydlení ani podle dodatkového kritéria § 33 odst. 2 věty druhé zákona o pomoci v hmotné nouzi.

[23] Stěžovatelka opakovaně namítá, že její sociální a majetkové poměry a též zdraví nebyly při posuzování žádosti vzaty v úvahu. I kdyby se tak ale stalo, stěžovatelka nesplňuje ústřední podmínku přiznání této dávky, a to, že 1,3násobek částky živobytí společně posuzovaných osob nepřesáhl jejich příjmy (§ 33 odst. 2). Stěžovatelce by nárok na doplatek na bydlení nevznikl, ani kdyby jí nebo jejímu synovi správní orgány zvýšily částku živobytí podle § 26 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi. NSS také již vysvětlil, proč nebylo možné zvýšit tuto částku pro nedostatek jiného využití stěžovatelčina nemovitého majetku.

[24] NSS shrnuje, že napadenými rozhodnutími nebyla porušena stěžovatelčina základní lidská práva. Listina základních práv a svobod garantuje každému, kdo je v hmotné nouzi, právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek (čl. 30 odst. 2). Tohoto práva se ale lze domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí (čl. 41 odst. 1 Listiny). Jak ovšem bylo vysvětleno výše, správní orgány postupovaly v mezích prováděcích zákonů. Evropská charta práv a povinností starších osob vyžadujících dlouhodobou péči a pomoc, kterou stěžovatelka cituje, není právně závazná a není součástí práva ČR. NSS se proto nemohl zabývat tvrzeným rozporem napadených rozhodnutí s tímto dokumentem (který ostatně stěžovatelka nijak dále nerozvádí).

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Napadené závěry městského soudu jsou správné, proto NSS kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému nevznikly náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti.

[26] Podle § 35 odst. 9 ve spojení s § 120 s. ř. s. advokátce, která byla stěžovatelce ustanovena (usnesením městského soudu ze dne 20. 7. 2017), hradí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Ustanovená zástupkyně provedla ve věci jeden úkon právní služby,

pokračování

sepsání kasační stížnosti, tj. písemné podání soudu ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Za provedený úkon právní služby zástupkyni náleží mimosmluvní odměna ve výši 1 000 Kč (§ 9 odst. 2 ve spojení s § 7 bodem 3 advokátního tarifu), která se zvyšuje o paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Advokátce tedy náleží celkem 1 300 Kč. Tato částka jí bude vyplacena z účtu NSS do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 20. září 2018

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu