

Spis 6 Ads 87/2007 byl spojen se spisem číslo 6 Ads 76/2007 a pod touto spisovou značkou bylo rozhodnuto takto:



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci **žalobce: R. K.**, zastoupen JUDr. Josefem Prokešem, advokátem, se sídlem nám. Dr. E. Beneše 13, Liberec, proti **žalovanému: Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, v řízení o kasačních stížnostech žalobce proti rozsudkům Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, ze dne 29. 11. 2006, č. j. 63 Cad 14/2005 - 43, č. j. 63 Cad 15/2005 - 41, č. j. 63 Cad 13/2005 - 42; ze dne 8. 1. 2007, č. j. 63 Cad 25/2006 - 27, č. j. 63 Cad 44/2006 - 20, č. j. 63 Cad 46/2006 - 22, a ze dne 29. 11. 2006, č. j. 63 Cad 12/2005 - 44,

takto:

- I.** Věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 6 Ads 76/2007, sp. zn. 6 Ads 77/2007, sp. zn. 6 Ads 78/2007, sp. zn. 6 Ads 79/2007, sp. zn. 6 Ads 80/2007, sp. zn. 6 Ads 81/2007 a sp. zn. 6 Ads 87/2007 **se spojují** ke společnému řízení. Tyto věci budou nadále vedeny pod sp. zn. 6 Ads 76/2007.
- II.** Kasační stížnosti **se zamítají**.
- III.** Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV.** Ustanovenému zástupci žalobce, JUDr. Josefu Prokešovi, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši 5600 Kč, která je splatná do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

Odůvodnění:

Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, v záhlaví uvedenými rozsudky zamítl žaloby žalobce (dále jen „stěžovatel“), kterými brojil proti rozhodnutím žalovaného č. j. SOC/3193/2005/R/75 ze dne 4. 5. 2005, č. j. SOC/3193/2005/R/76 ze dne 4. 5. 2005, č. j. SOC/2840/2005/R/71 ze dne 21. 4. 2005, č. j. OSV 191/2006/R/47 ze dne 21. 3. 2006, č. j. OSV 384/2006/R/62 ze dne 14. 4. 2006, č. j. OSV/385/2006/R/63 ze dne 14. 4. 2006 a č. j. SOC/3312/2005/R/79 ze dne 10. 5. 2005 o odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve věci dávky sociální péče podle zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociální potřebnosti“). Proti těmto rozsudkům podal stěžovatel kasační stížnosti, jimiž se domáhá přezkoumání a zrušení těchto rozsudků. Předmětem řízení žalovaného byla dávka sociální péče podle zákona o sociální potřebnosti za leden, únor a březen 2005 a leden, únor, březen a duben 2006.

Protože jde o věci (kasační stížnosti) nejen se stejnou skutkovou, ale i právní problematikou, navíc se stejnými účastníky řízení, Nejvyšší správní soud v souladu s § 120 ve spojení s § 39 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), spojil tyto kasační stížnosti ke společnému projednání.

Stěžovatel napadá kasační stížností shora označené rozsudky krajského soudu, jimiž byly zamítnuty jeho žaloby, přičemž namítá kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť se domnívá, že řízení před správním orgánem, z nichž povstala v žalobách napadená rozhodnutí, byla zatížena vadou spočívající v tom, že skutková podstata, z níž žalovaný v napadených rozhodnutích vycházel, nemá oporu ve spisech, nebo je s nimi v rozporu, resp. při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo mít vliv na zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl krajský soud napadená rozhodnutí zrušit, leč tak neučinil.

Konkrétně stěžovatel namítá, že se žalovaný důsledně nezabýval jeho nárokem na přiznání příspěvku na náklady na domácnost a bydlení. Podle jeho tvrzení mu žalovaný (resp. předtím ani správní orgán prvního stupně) nikdy nevysvětlil, co znamenají pojmy náklady na domácnost a bydlení, v důsledku čehož nebyl stěžovatel schopen doložit důkazními prostředky oprávněnost svého nároku, neboť nevěděl, co má prokazovat. Proto se stěžovatel domnívá, že žalovaný rozhodl, aniž měl pro své rozhodnutí dostatečnou oporu ve spisech.

Žalovaný se ke kasačním stížnostem nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud ze správních a soudních spisů zjistil následující skutečnosti rozhodující pro posouzení věci:

Z jednotlivých správních spisů žalovaného vyplývá, že stěžovatel v řízení před žalovaným vždy napadal skutečnost, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o dávkě sociální péče podle zákona o sociální potřebnosti, konkrétně úvaha o výši nákladů na domácnost, nevycházela ze skutečného stavu, neboť nikdy nebyl v řízení před správním orgánem prvního stupně náležitě poučen, co je za náklady na domácnost považováno.

V důsledku toho se domnívá, že mu měla být přiznána celá zákonem předvídaná maximální částka potřebná k zajištění nezbytných nákladů na domácnost ve smyslu § 3 odst. 3 zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o životním minimu“).

K této odvolací námitce žalovaný ve svých rozhodnutích konstatoval s odkazem na skutečnosti zřejmé ze správních spisů správního orgánu prvního stupně (ve spisech žalovaného jsou založeny vždy kopie předmětných listin), že stěžovatel byl správním orgánem prvního stupně dne 14. 3. 2005 řádně vyzván podle ustanovení § 106 odst. 2 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálním zabezpečení“), aby oznámil rozhodné skutečnosti, konkrétně aby doložil náklady na domácnost za rozhodné měsíce. Dne 21. 3. 2005 se stěžovatel dostavil před správní orgán prvního stupně, kde mu byl pojem nákladů na domácnost vysvětlen a byl poučen o nutnosti tyto náklady doložit. Ze správního spisu žalovaného (z kopií správního spisu správního orgánu prvního stupně) je vedle toho zřejmé, že o pojmu nákladů na domácnost a bydlení byl stěžovatel poučen již při ústním jednání předchozího měsíce (28. 2. 2005), v tomto případě je v protokolu o ústním jednání zachycen příkladný výčet jednotlivých položek nákladů na domácnost a bydlení s tím, že je možné ve výši dávky zohlednit pouze částky, které skutečně uhradí. Vzhledem k tomu, že i přes tato poučení stěžovatel výši skutečných nákladů na domácnost neupřesnil a ani je nijak nedoložil, žalovaný dospěl k závěru, že správní orgán prvního stupně při svém rozhodnutí, pokud zohlednil pouze jasně doložené náklady (konkrétně úhrada za ubytování na ubytovně), nepochybil.

Proti rozhodnutím žalovaného brojil stěžovatel žalobami, v nichž namítal, že správní orgány po něm chtějí, aby dokladoval nezbytné náklady na domácnost, aniž ho poučily, co se tímto pojmem míní. Pokud se mu kdy dostalo poučení, šlo o vysvětlení pojmu nákladů na bydlení, nikoliv nákladů na domácnost. Stěžovatel namítl, že žalovaný i správní orgán prvního stupně tyto pojmy svévolně zaměňuje.

Krajský soud ve svých rozhodnutích vyšel z konstatování, že ustanovení § 3 odst. 3 zákona o životním minimu zná pouze pojem „zajištění nezbytných nákladů na domácnost“, přičemž tento pojem blíže nevysvětluje. Z toho pro krajský soud plyne, že ani správní orgán nemohl podat stěžovateli zcela vyčerpávající výklad tohoto pojmu, neboť, jak vyplývá z povahy věci, jedná se o potřeby osoby, které mohou být značně individuální. Z toho krajský soud vyvodil, že nejpodrobnější popis svých individuálních potřeb (nákladů na domácnost) může podat jen žadatel o dávku sociální péče, neboť on jediný je schopen spolehlivě sdělit druh a výši těchto nákladů. Je pak věcí správního orgánu, aby posoudil v rámci správního uvážení, zda žadatelem proklamované náklady jsou odůvodněné, a to jak do druhu, tak do výše. Zakotvení této zásady shledává krajský soud v ustanovení § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti, podle něhož se přihlíží k nezbytným nákladům na domácnost. Z hlediska teleologického podle krajského soudu není účelem předmětné dávky poskytovat více, než je nezbytná, stávající a skutečně existující potřeba.

Krajský soud poukázal dále na to, že stěžovatel byl jak žalovaným, tak správním orgánem prvního stupně řádně k prokázání těchto nákladů vyzván, vedle toho byl o obsahu pojmu nákladů na domácnost poučen. K tomu krajský soud poznamenal, že takové poučení ovšem nelze nijak přeceňovat, neboť podle názoru krajského soudu je pojem nákladů na domácnost z pohledu obecné češtiny natolik srozumitelný, že ho není třeba speciálně vysvětlovat. Navíc žádné poučení v tomto směru nemůže být zcela vyčerpávající, neboť jde,

jak již bylo uvedeno, o individuální potřeby každého žadatele. S ohledem na tyto důvody krajský soud žaloby stěžovatele zamítl.

Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasačních stížností, neboť byl účastníkem řízení, z nichž napadená rozhodnutí krajského soudu vzešla (§ 102 s. ř. s.), a tyto kasační stížnosti podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). V kasačních stížnostech uplatňuje důvod, který sám označuje za důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., přičemž Nejvyšší správní soud se může s touto subsumpcí ztotožnit s tím, že vytýkané pochybení správního orgánu (nedostatečné poučení o obsahu pojmu „náklady na domácnost“) je spíše než absencí opory rozhodnutí ve spisu jinou vadou řízení, která případně mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. I tak se ovšem jedná o důvod kasační stížnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Nejvyšší správní soud za této situace napadené rozsudky krajského soudu v mezích řádně uplatněného kasačního důvodu a v rozsahu kasačních stížností podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán kasační námitkou (tedy absencí poučení o obsahu pojmu „náklady na domácnost“) přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnosti nejsou důvodné.

Nejvyšší správní soud již úvodem může konstatovat, že se s právními vývody krajského soudu ztotožňuje. Podle ustanovení § 4 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti se občan, který se považuje za sociálně potřebného podle tohoto zákona, poskytují jednorázové nebo měsíčně se opakující peněžité nebo věcné dávky k zabezpečení výživy a ostatních základních osobních potřeb a k zajištění nezbytných nákladů na domácnost. Přitom platí podle § 4 odst. 3 téhož zákona, že při rozhodování o výši jednorázové nebo měsíčně se opakující peněžité nebo věcné dávky se jednak přihlíží k částkám životního minima, jednak ke skutečným odůvodněným nákladům na zabezpečení výživy a ostatních základních potřeb a nezbytných nákladů na domácnost posuzovaného občana (společně posuzovaných osob), ve vztahu k výši příjmu a k majetkovým poměrům. Zákon o sociální potřebnosti touto konstrukcí výpočtu dávky klade důraz na fakticitu - v případě dávky podle zákona o sociální potřebnosti nejde o mechanicky poskytovanou dávku v zákonem pevně stanovené výši bez ohledu na skutečné odůvodněné potřeby příjemce dávky. Proto zákon o sociální potřebnosti v § 7 odst. 1 zakotvuje povinnost žadatele o dávku sociální péče nebo příjemce dávky sociální péče osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu, dát písemně souhlas k ověření těchto skutečností a na výzvu se osobně dostavit k příslušnému orgánu, nebrání-li tomu těžko překonatelné překážky, zejména zdravotní stav. Nesplnění této povinnosti pak je sankcionováno možností správního orgánu žádost o dávku sociální péče zamítnout, výplatu dávky sociální péče zastavit nebo dávku sociální péče odejmout.

Je tedy nesporné, že stěžovatel měl povinnost rozhodnou skutečnost – tedy druh a výši nákladů na domácnost – osvědčit. To ostatně nepopírá ani sám. Předmětem sporu je, do jaké míry je správní orgán povinen poskytnout poučení, co se pod zákonným pojmem „náklady na domácnost“ skrývá.

Pokud jde o poučovací povinnost, v době rozhodování správních orgánů obou stupňů účinný zákon č. 71/1967 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), v ustanovení § 3 odst. 2 stanovil, že správní orgány jsou povinny postupovat v řízení v úzké součinnosti s účastníky řízení a dát jim vždy příležitost, aby mohli svá práva a zájmy účinně hájit, zejména se vyjádřit k podkladu rozhodnutí, a uplatnit své návrhy. Účastníkům pak musely správní orgány poskytovat pomoc a poučení, aby pro neznalost právních předpisů neutrpěli v řízení újmu. Jakkoliv poučovací povinnost správních orgánů podle správního řádu směřovala primárně k poučení o procesním právu (aby ... neutrpěli v řízení újmu), ze zásady součinnosti lze

dovodit závěr, že správní orgán je povinen v minimální míře i k poučení o právu hmotném, a to přinejmenším tam, kde je znalost hmotněprávní úpravy (typicky podmínky nároku na dávku) podmínkou pro to, aby mohla být splněna nějaká procesní povinnost (typicky povinnost tvrzení a povinnost důkazu). V takovém případě správní orgán jednak poučuje o procesních důsledcích hmotněprávní úpravy (procesní povinnosti účastníka), jednak, v případě, že nejde o laicky seznatelné významy, musí přiměřeně poučit i o obsahu hmotněprávního pojmu, neboť jinak by účastník nevěděl, co má být skutečným obsahem po něm požadovaného úkonu procesního.

V případě pojmu „náklady na domácnost“ jde nepochybně o hmotněprávní pojem, který má tento procesní přesah, neboť žadatel o dávku sociální péče podle zákona o sociální potřebnosti musí tvrdit a dokazovat, že nějaké skutečné náklady na domácnost určitého druhu a výše má. Poučení správního orgánu v případě tohoto pojmu tedy samozřejmě musí zahrnovat poučení o procesních důsledcích z toho plynoucích. Tohoto poučení se stěžovateli dostalo – byl vyzván, aby rozhodné skutečnosti, mj. i náklady na domácnost, osvědčil, a v případě, že se tak nestane, byl poučen o možných následcích (to ostatně není mezi účastníky řízení skutečností spornou). Pokud jde o podstatu sporu, tj. vysvětlení samotného obsahu pojmu nákladů na domácnost jako pojmu hmotného práva, výše bylo naznačeno, že má smysl pouze tehdy, pokud nejde o pojem obecně známý či laicky uchopitelný. S jistou nadsázkou řečeno, bude asi plně na místě, pokud například v rámci některého z řízení podle zákona č. 100/2004 Sb., o obchodování s ohroženými druhy, bude Česká inspekce životního prostředí poskytovat poučení, že hlodavec, kterého si onen turista hodlá dovést z Peru, je *Hydrochoerus hydrochaeris*, neboli kapybara, a je uveden v některé z příloh úmluvy CITES, tudíž dovoz nebude úplně jednoduchý. V tomto ohledu tedy lze plně souhlasit se závěry krajského soudu, že pojem nákladů na domácnost je z pohledu obecného jazykového úzu natolik srozumitelný, že ho není třeba speciálně vysvětlovat. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že obecně jazykový význam tohoto pojmu se dokonce kryje i s významem, jaký mu dává právní předpis (což nemusí být vždy pravidlem). Nejvyšší správní soud se obává, že nelze pojem nákladů na domácnost definovat nijak lépe, než tautologicky konstatovat, že jde o náklady, které jsou spojeny s běžným chodem domácnosti.

Jakkoliv je zajisté možné vymezovat příklady nákladů na jakousi běžnou a průměrnou domácnost, je skutečně, jak konstatoval již krajský soud, primárně na žadateli o dávku sociální péče podle zákona o sociální potřebnosti, aby své potřeby spojené s chodem vlastní domácnosti označil – je pak na správním orgánu, aby vyhodnotil, které vynaložené náklady jsou oněmi náklady nezbytnými, resp. náklady, které se skutečně vztahují k chodu domácnosti. Mimo to, jakýkoliv pokus o obsírnější výčet nákladů na domácnost by skrýval nebezpečí, že bude interpretován jako výčet taxativní, který by posléze žadatelé o dávku mohli (do jisté míry oprávněně) napadat pro jeho neúplnost a mohli by namítat, že jim takovým výčtem správní orgán zamezuje uplatnit i jiné oprávněné nezbytné náklady na domácnost.

S ohledem na výše uvedené proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud vytýkaným způsobem nepochybil, a proto kasační stížnost zamítl (§ 110 s. ř. s.).

Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1, 2 ve spojení s § 120 s. ř. s.), neboť ze soudního spisu jednak neplynou žádné náklady žalovaného, které by měl stěžovatel jako procesně neúspěšný hradit, jednak, i kdyby takové náklady žalovanému vznikly, nebylo by možné podle § 60 odst. 2 s. ř. s. přiznat, neboť jde o věc sociální péče.

Usneseními Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, byl stěžovateli ustanoven zástupcem pro řízení o jednotlivých kasačních stížnostech spojených v tomto řízení JUDr. Josef Prokeš. Tomu Nejvyšší správní soud přiznal za jeden úkon právní služby podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů, v každé kasační stížnosti částku 500 Kč včetně režijního paušálu podle § 13 téže vyhlášky. Celkem tedy Nejvyšší správní soud přiznal na odměně za zastupování a náhradě hotových výdajů částku 5600 Kč. Pro vyplacení částky stanovil přiměřenou lhůtu.

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

V Brně dne 24. října 2007

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu