



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Brigity Chrastilové v právní věci žalobkyně: **V. K.**, zastoupené Mgr. Dagmar Dřimalovou, 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, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 11. 2006, č. j. MHMP 356359/2006, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2007, č. j. 4 Cad 9/2007 - 50,

takto:

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Ustanovené zástupkyni žalobkyně, Mgr. Dagmar Dřimalové, **se** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Městský soud v Praze v záhlaví uvedeném rozsudkem zamítl žalobu žalobkyně (dále jen „stěžovatelky“), kterou brojila proti rovněž výše uvedenému rozhodnutí žalovaného, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 12 č. j. ODP/NEZ/542/2006/FOL ze dne 15. 8. 2006. Posledně jmenovaným rozhodnutím byla žalobkyni snížena s účinností od 1. 8. 2006 opakovaná dávka sociální péče podle zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociální potřebnosti“).

Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá kasační důvody, jež lze podle jejich obsahu subsumovat pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Konkrétně stěžovatelka v obsáhlé kasační stížnosti, pomine-li Nejvyšší správní soud četné invectivy na adresu soudu prvního stupně a rozličná superflua nevýznamná pro meritum věci, namítá následující:

V první řadě namítá nezákonný postup Městského soudu v Praze při doručení rozsudku, který stěžovatelka napadá. Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že Městský soud v Praze rozsudek doručil pouze ustanovené zástupkyni stěžovatelky, Mgr. Dagmar Dřímálové. Takový postup považuje stěžovatelka za postup hrubě porušující zákon, neboť jí tak byla zkrácena lhůta k podání kasační stížnosti fakticky na 7 dnů, neboť přípis advokátní kanceláře s rozsudkem obdržela až s týdenním odstupem. Stěžovatelka rovněž namítá, že v důsledku takového postupu mohlo dojít i k tomu, že by rozsudek Městského soudu v Praze obdržela až po uplynutí zákonné lhůty k podání kasační stížnosti, a byla by tak zkrácena na svém právu. Stěžovatelka dovozuje, že Městskému soudu v Praze muselo být známo, že zástupkyně ustanovená pro řízení o žalobě není oprávněna podat kasační stížnost, neboť její zastoupení zaniklo s ohledem na ustanovení § 28 odst. 6 a ustanovení § 31 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“) ve spojení s § 64 s. ř. s. vydáním rozsudku, a proto byl podle stěžovatelčina názoru, i s ohledem na ustanovení § 45c odst. 3 o. s. ř., povinen doručit rozsudek i jí.

Další námitkou stěžovatelky je, že Městský soud v Praze podle jejího názoru měl zrušit napadené rozhodnutí žalovaného z úřední povinnosti pro absenci zákonných náležitostí. Namítla, že ustanovení § 68 odst. 2 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), vymezuje zákonné náležitosti správního rozhodnutí, které však rozhodnutí žalovaného neobsahují. Zejména stěžovatelka v napadeném rozhodnutí žalovaného postrádá důvody výroku, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se žalovaný řídil při hodnocení podkladů a při výkladu právních předpisů, a vypořádání námitek a vyjádření účastníků.

Pokud jde o meritum věci, stěžovatelka zásadně nesouhlasí se závěrem soudu, že postup žalovaného je ospravedlněn ustanovením § 3 odst. 4 zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o životním minimu“), podle něhož platí, že žije-li v domácnosti více osob, jejichž příjmy se posuzují podle § 4 cit. zákona společně, započítává se částka potřebná k úhradě nezbytných nákladů na domácnost pouze jednou. Zjišťuje-li se však životní minimum jedné z těchto osob (tedy, jak stěžovatelka zdůrazňuje, osob společně posuzovaných), určí se součtem částky potřebné k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb občana a poměrné části částky potřebné k zajištění nezbytných nákladů na domácnost. S ohledem na to odmítá závěr soudu, že pokud spolu se stěžovatelkou žijí v bytě další dvě osoby, které se společně neposuzují, zjistí se ve smyslu § 3 odst. 4 zákona o životním minimu celkové náklady na domácnost a žadatelé o dávku se započte jen přiměřený podíl na nájemném a energii. Podle stěžovatelky nelze postup podle citovaného ustanovení použít, neboť se uplatní pouze v případě, kdy existují společně posuzované osoby. Stěžovatelka v této souvislosti upozorňuje na to, že byla uznána sociálně potřebnou podle ustanovení § 1 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti, nikoliv podle § 1 odst. 2 téhož zákona, tedy jako osoba samostatně žijící, nikoliv jako osoba společně posuzovaná. Tou být ostatně podle svého názoru nemůže, neboť v první řadě mezi ní a mezi dalšími osobami žijícími se stěžovatelkou v jednom bytě není osobní vztah vymezený ustanovením § 4 zákona o životním minimu, a především není splněna ani druhá podmínka společného posuzování, a to, že osoby ve smyslu § 4 zákona o životním minimu spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby ve smyslu § 115 občanského zákoníku.

S ohledem na skutečnost, že stěžovatelka s nikým společnou domácnost nevede, považuje za vyloučené, aby žalovaný vypočítával z částek nájemného a energií připadajících na celý byt jakési podíly pro jednotlivé osoby v bytě žijící, a jeden podíl posléze vydával za skutečné odůvodněné nezbytné náklady na domácnost stěžovatelky. Stěžovatelka má za to, že předmětný byt obývaly dvě oddělené domácnosti, přičemž domácnost osob žijících se stěžovatelkou nemůže být nucena činit, co jí zákon neukládá, tedy nemůže být nucena k tomu, aby se podílela

na nákladech domácnosti stěžovatelky. Stěžovatelka v této souvislosti odmítá odkaz Městského soudu v Praze na judikát SJS 772/2001, neboť v jeho případě šlo nezpochybnitelně o společně posuzované osoby ve smyslu § 4 zákona o životním minimu. Nadto podle stěžovatelky tento judikát zcela nerealisticky vymezuje, co se rozumí pod pojmem nákladů na domácnost.

Konečně pak na podporu svých námitek stěžovatelka obsáhle cituje a rozebírá důvodovou zprávu k zákonu č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, a zákonu č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, přičemž se věnuje především rozdílům oproti dosavadní úpravě v pojetí okruhu společně posuzovaných osob (zejména zavedení zákonných fikcí vedení společné domácnosti) a poukazuje na důvodovými zprávami demonstrativně uváděné položky nákladů na domácnost, které podle názoru stěžovatelky diskvalifikují Městským soudem v Praze vyslovený názor, že náklady na domácnost jsou náklady na nájemné a energie.

V závěru pak stěžovatelka polemizuje s konstatováním Městského soudu v Praze, že v žalobě nebrojila proti výši částky podle § 3 odst. 2 písm. e) zákona o životním minimu. Namítá, že žaloba směřovala i proti této částce, neboť jí byla přiznána pouze v částce předvídané zákonem, která však neobsahuje nemalé náklady stěžovatelky spojené s osvědčováním snahy zvýšit si příjem vlastní prací.

S ohledem na výše uvedené stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud ze správního a soudního spisu zjistil následující skutečnosti rozhodující pro posouzení věci:

Ze spisové dokumentace správního orgánu prvního stupně vyplývá, že stěžovatelka pobírá opakovanou dávku sociální péče podle zákona o sociální potřebnosti. Pokud jde o dávku přiznanou za měsíc srpen 2006, je ve spisu založen přípis stěžovatelky ze dne 10. 8. 2006, jímž reagovala na výzvu správního orgánu prvního stupně k osvědčení skutečností rozhodných pro trvání nároku na dávku, její výši nebo výplatu. K tomuto přípisu stěžovatelka jako doklady přiložila doklad osvědčující výši nájmu a doklad o úhradě nákladů za plyn v měsíci srpnu 2006. Celkem šlo o částku 2677 Kč. Z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pak vyplývá, že tuto částku vzal jako prokázané náklady spojené s užíváním celého bytu. Vzhledem k tomu, že byt užívají celkem tři osoby, přiznal stěžovatelce jako odůvodněné náklady na domácnost jednu třetinu z této částky, tedy 893 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí stěžovatelka podala odvolání, v němž namítala, že podle ustanovení § 3 odst. 2 písm. e) a § 3 odst. 3 písm. a) zákona o životním minimu se za částku potřebou k zajištění výživy a ostatních základních potřeb občana považuje částka ve výši 2400 Kč a za částku potřebnou k zajištění nezbytných nákladů na domácnost částka 2020 Kč měsíčně, jde-li o jednotlivce. Součtem těchto částek je 4420 Kč, které podle svého názoru měla stěžovatelka dostávat. Z částky 2020 Kč určené na nezbytné náklady na domácnost osoby, která není s nikým společně posuzovaná, podle stěžovatelky nelze nic odečítat, neboť jde podle jejího názoru o částku minimální a stanovenou zákonem, přičemž její snížení by znamenalo, že by sociálně potřebný občan nadále setrval v hmotné nouzi. Postup správního orgánu prvního stupně označila za nepřezkoumatelný, neboť z jeho rozhodnutí není zřejmé, na základě jakého právního předpisu a na základě jakého jeho ustanovení přistoupil k podělení částky nákladů na byt na třetiny.

Žalovaný ve svém rozhodnutí jako na relevantní právní důvod, proč setrval na názoru správního orgánu prvního stupně, uvedl, že podle ustanovení § 4 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti se občan, který se považuje za sociálně potřebného, poskytuje jednorázové nebo opakované dávky k zabezpečení výživy a ostatních základních osobních potřeb a k zajištění nezbytných nákladů na domácnost, přičemž se podle ustanovení § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti při rozhodování o výši dávky přihlíží k částkám životního minima, ke skutečným odůvodněným nákladům na zabezpečení výživy a ostatních potřeb a nezbytným nákladům na domácnost posuzovaného občana, k výši příjmu a k majetkovým poměrům. Námitky stěžovatelky proto odmítl jako irelevantní, neboť právě dikce § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti, který ve své dispozici prikazuje přihlédnout k výši částek životního minima, vede logicky k tomu, že výsledná částka dávky sociální péče podle zákona o sociální potřebnosti částky životního minima dosáhnout nemusí.

V obsáhlé žalobě stěžovatelka argumentovala v zásadě tím, že jí ze zákona o životním minimu náleží k úhradě nákladů na domácnost částka 2020 Kč, a to proto, že je ve smyslu tohoto zákona jednotlivcem, nikoliv osobou společně posuzovanou. Stěžovatelka vychází z toho, že jestliže se při stanovení dávky sociální péče podle zákona o sociální potřebnosti ve spojení se zákonem o životním minimu nepřihlíží k příjmům osob, které žijí v tomtéž bytě a nejsou osobami společně posuzovanými ve smyslu § 4 zákona o životním minimu, nemůže se následně přihlížet ani k jejich vydáním a hovořit o jakési povinnosti těchto osob zdržujících se v jednom bytě podílet se na nákladech na domácnost žadatele o dávku. To podle stěžovatelky vyplývá i z ustanovení § 3 odst. 4 zákona o životním minimu, podle něhož se dílčí náklady na domácnost pouze v případě společně posuzovaných osob. Stěžovatelka nesouhlasila se závěrem žalovaného, že částky životního minima jsou při rozhodování o dávce podle zákona o sociální potřebnosti pouze částkami „orientačními“, k nimž se přihlíží. Podle stěžovatelky dávka sociální péče nemusí dosahovat výše životního minima pouze v případě, že žadatel žije se společně posuzovanými osobami, v případě, že má nějaký příjem, který nedosahuje částky životního minima, popřípadě žadatel není nemajetný, popřípadě neuplatní své jiné majetkové nároky. V ostatních případech je podle stěžovatelky povinností přiznat dávku ve výši stanovené zákonem o životním minimu. Opačný postup by podle stěžovatelky znamenal porušení práva podle čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. V tomto závěru stěžovatelka vychází z toho, že podle cit. článku Listiny základních práv a svobod každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Pokud pak zákon o životním minimu v ustanovení § 1 definuje životní minimum jako společensky uznanou minimální hranici příjmů občana, pod níž nastává stav jeho hmotné nouze, je podle stěžovatelky nasnadě, že nelze přiznat dávku sociální potřebnosti při úplné nemajetnosti žadatele nižší než životní minimum, neboť by jinak žadatel setrval nadále v hmotné nouzi. To by bylo podle stěžovatelky v rozporu s čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Vedle toho také namítla, že náklady, které vzal v úvahu správní orgán prvního stupně i žalovaný (nájem, plyn, elektřina), nejsou jedinými důvodnými náklady na domácnost a že částka na domácnost stanovená zákonem o životním minimu je konstruována právě s ohledem na diverzitu možných nákladů.

Městský soud v Praze v napadeném rozsudku konstatoval, že podle § 90 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálním zabezpečení“), se občanům, jejichž potřeby nejsou zabezpečeny příjmy z výdělečné činnosti, popř. dávkami, a příslušný orgán jim nemůže zajistit vhodné zaměstnání, poskytují peněžité a věcné dávky. Dále Městský soud v Praze odkázal na § 1 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti vymezující sociálně potřebného občana a ustanovení § 3 odst. 2, 3 a 4 téhož zákona vymezující výjimky z obecné definice sociální potřebnosti. Dále poukázal na již citovaný § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti, podle něhož se při stanovení dávky sociální potřebnosti přihlíží k částkám životního minima, ke skutečným odůvodněným nákladům na výživu a osobní

potřeby a nezbytným nákladům na domácnost. Městský soud v Praze rovněž citoval ustanovení § 3 odst. 4 zákona o životním minimu, podle něhož žije-li v domácnosti více osob, jejichž příjmy se posuzují podle § 4 společně, započítává se částka potřebná k úhradě nezbytných nákladů na domácnost pouze jednou. Zjišťuje-li se však životní minimum jedné z těchto osob, určí se součtem částky potřebné k zajištění výživy a ostatních potřeb občana a poměrné částky potřebné k zajištění nezbytných nákladů na domácnost. Podle Městského soudu v Praze bylo podle tohoto ustanovení postupováno v případě stěžovatelky. Dále Městský soud v Praze odkázal na judikát publikovaný pod SJS 772/2001, podle něhož sociální dávka na nezbytné náklady domácnosti může být poskytnuta jen ve výši odpovídající skutečným potřebám, a to i v případě, že takové náklady jsou nižší než hranice stanovená zákonem o životním minimu.

Stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze vzešlo (§ 102 s. ř. s.) a tuto kasační stížnost podala včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). V kasační stížnosti uplatňuje důvody, které lze podle obsahu subsumovat, jak již bylo uvedeno, pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud za této situace napadený rozsudek Městského soudu v Praze v mezích řádně uplatněných kasačních důvodů a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Pokud jde o námitku vadného doručování rozsudku, Nejvyšší správní soud ji nemůže než považovat za naprosto bizarní. Městský soud v Praze totiž postupoval zcela přesně tak, jak mu zákon ukládá, a pokud by postupoval způsobem, který stěžovatelka požaduje, zatížil by svůj postup zásadní vadou, která by měla, s ohledem na judikaturu Ústavního soudu, rozměr porušení článku 36 odst. 1 ve spojení s čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatelce byla pro řízení o žalobě ustanovena zástupkyně advokátka podle § 35 odst. 8 s. ř. s. Podle ustanovení § 31 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. platí, že byl-li zástupcem ustanoven advokát, má stejné postavení jako advokát, kterému účastník udělil plnou moc. Podle § 25 odst. 1 o. s. ř. pak platí, že advokátu lze udělit pouze procesní plnou moc. Ustanovení § 45c odst. 1 o. s. ř. pak stanoví, že má-li účastník zástupce s procesní plnou mocí, nařídí předseda senátu doručení písemnosti jen tomuto zástupci. Výjimkou je pouze ustanovení § 45c odst. 3 o. s. ř., na něž se stěžovatelka odvolává. Její zásadní omyl ovšem spočívá v tom, že podání opravného prostředku rozhodně není „něčím, co má účastník v řízení osobně vykonat“ ve smyslu § 45c odst. 3 o. s. ř. Podání opravného prostředku není úkonem, který by musel činit sám účastník, a to bez ohledu na to, že jeho zastupování na základě plné moci obecně zaniká podle ustanovení § 28 odst. 6 okamžikem právní moci rozhodnutí, jímž se ukončuje řízení, pro které byla plná moc udělena (k zásadní odlišnosti zániku zastoupení ustanoveného advokáta ovšem viz dále). Jak bylo předznamenáno, Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 90/06 ze dne 26. 7. 2006 jasně vyslovil, že pokud účastník řízení realizuje své základní právo podle čl. 37 odst. 2 Listiny tím, že si zvolí zástupcem advokáta s procesní plnou mocí, je podle čl. 36 odst. 1 Listiny nezbytné, aby soud na tuto volbu účastníka řízení adekvátně reagoval zejména tím, že mu podle § 45c odst. 1 občanského soudního řádu doručuje veškeré písemnosti, a že mu podle § 28a odst. 1 občanského soudního řádu umožňuje realizovat procesní úkony za účastníka. V opačném případě dochází k porušování základních procesních práv účastníka řízení. Zcela explicitě Ústavní soud ve zmíněném nálezu konstatoval, že konečné meritorní rozhodnutí mělo být správně doručeno pouze právnímu zástupci stěžovatele, a nikoliv stěžovateli samému.

Nadto je argumentace stěžovatelky vadná potud, že Nejvyšší správní soud v mezidobí zaujal zásadní stanovisko k trvání vztahu zastoupení v případě, že byl v řízení o žalobě ve správním soudnictví ustanoven advokát. V usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2007, č. j. 1 Afs 120/2006 - 117, vyslovil totiž názor, že ustanoví-li ve správním soudnictví v řízení o žalobě krajský soud účastníku řízení zástupcem advokáta (§ 35

odst. 8 s. ř. s.), **je takto ustanovený advokát oprávněn zastupovat účastníka řízení také v řízení o kasační stížnosti a v zastoupení účastníka řízení také kasační stížnost podat.**

Pokud jde o námitku nepřezkoumatelnosti, Nejvyšší správní soud předesílá, že spočívá především na stěžovatelčině předpokladu, že pro postup žalovaného neexistoval jakýkoliv zákonný podklad, resp. ten, na nějž žalovaný poukázal, stěžovatelka odmítá akceptovat. Stěžovatelka vytýká rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i žalovaného totiž to, že neuvedl pro svůj postup řádné (v jejím pojetí) zákonné ustanovení a nevypořádal se se skutkovým zjištěním, že stěžovatelka nežije s nikým ve společné domácnosti. Tím se tato námitka z roviny vytýkané nepřezkoumatelnosti dostává do roviny námitek právního posouzení - nejde totiž v podstatě o námitku nedostatku právních důvodů či oporu rozhodnutí ve spisu, ale o námitku nesprávného právního posouzení věci. Ostatně, jak vidno z rekapitulační části, obdobně byla formulována žalobní námitka stěžovatelky. K otázce právního posouzení se Nejvyšší správní soud vysloví posléze. Na tomto místě pouze zdůrazní, že obecně nelze považovat za nepřezkoumatelné správní rozhodnutí, které neobsahuje, formálně vzato, veškeré náležitosti ve smyslu § 68 správního řádu. Nejvyšší správní soud musí poukázat na správní judikaturou setrvale drženou zásadu definovanou již rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 6. 1996, č. j. 6 A 825/95 - 7, podle níž soud může jako překlenutelnou procesní chybu posoudit to, když i přes určitou nedostatečnost odůvodnění písemného vyhotovení rozhodnutí jsou skutkové údaje, z nichž správní orgán vycházel, obsahem správního spisu, a skutkové a právní úvahy správního orgánu, které vedly k vydání rozhodnutí, jsou ze spisu v základních rysech bez pochyb rekonstruovatelné. Účelem soudního přezkumu správních rozhodnutí není lpění na formální dokonalosti správních rozhodnutí, ale účinná ochrana veřejných subjektivních práv adresátů veřejné správy. Vědom si tohoto úkolu správního soudnictví, může Nejvyšší správní soud poněkud slevit z nároků na dodržení jinak zcela oprávněných požadavků § 68 správního řádu s vědomím toho, že ve správním spisu nalezl dostatečnou oporu pro úvahu, že je rozhodnutí stěžovatelky po právní i skutkové stránce v souladu se zákonem.

Pokud jde o argumentaci stěžovatelky ve věci samé, Nejvyšší správní soud může dát stěžovatelce sice zapravdu v tom, že Městský soud v Praze poněkud nepřipadně v jednom odstavci odkázal ve své argumentaci na ustanovení § 3 odst. 4 zákona o životním minimu. Zmíněné ustanovení se týká pouze skupiny osob společně posuzovaných ve smyslu § 4 zákona o životním minimu a upravuje postup, jak zjistit částku životního minima jedné z osob společně posuzovaných. Stěžovatelka však, jak bylo v řízení před správními orgány i v řízení před soudem konstatováno, osobou společně posuzovanou ve smyslu § 4 zákona o životním minimu není a nebyla. Městský soud v Praze ovšem při své argumentaci odkázal i na další ustanovení rozhodných právních předpisů a ta interpretoval zcela přílehavě.

Výše zmíněné konstatování o přijatelnosti závěrů Městského soudu v Praze pak musí Nejvyšší správní soud doplnit o zásadní odmítnutí i další argumentace stěžovatelky. Ta totiž spočívá na flagrantním omylu co do obsahu ustanovení čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a ustanovení § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti ve spojení z ustanovením § 1 zákona o životním minimu.

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 sociálním zabezpečení, zákon o životním minimu a zákon o sociální potřebnosti. Každý zákon z této triády měl přitom z hlediska obsahu normy čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod svébytnou funkci, kterou nelze zaměňovat s funkcí ostatních.

Ustanovení § 90 odst. 1 zákona o sociálním zabezpečení („*Občanům, jejichž životní potřeby nejsou zabezpečeny příjmy z výdělečné činnosti nebo jinými příjmy, popřípadě dávkami, a příslušný orgán jim nemůže zajistit vhodné zaměstnání, poskytují příslušné orgány peněžité a věcné dávky.*“) lze označit za základní prováděcí ustanovení ve vztahu k čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Stanoví v rovině jednoduchého práva v základních obrysech **příslušnost** orgánů sociálního zabezpečení věcnou a osobní.

Naproti tomu funkcí zákona o životním minimu je **definovat pojem hmotné nouze** ve smyslu čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. To činí v ustanovení § 1, v němž říká, že životní minimum je společensky uznanou minimální hranicí příjmů občana, **pod níž nastává stav jeho hmotné nouze**. V dalších ustanoveních pak zákon o životním minimu pouze konkretizuje výši této (objektivní) hranice, která definuje stav hmotné nouze. Přisuzovat zákonu o životním minimu funkci jinou než definiční by bylo zcela nepřipadné. Jak konstatovala výslovně již důvodová zpráva k zákonu o životním minimu (www. psp.cz), „*stanovením životního minima je specifikována ve smyslu čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod skupina občanů, kteří jsou v hmotné nouzi a kterým by z tohoto důvodu měla být poskytnuta pomoc. Způsob, forma poskytování a bližší podmínky pomoci budou stanoveny ve zvláštních předpisech, a to především v republikových předpisech upravujících poskytování dávek sociální péče podmíněných sociální potřebností.*“

Teprve poslední z vymezené triády předpisů, zákon o sociální potřebnosti, 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, přičemž žádné z jeho ustanovení neříká, že tato pomoc má spočívat v poskytnutí životního minima. Nic ho k tomu ani nenutí, neboť čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ničeho nevypovídá o tom, že by byl stát povinen zajistit „životní minimum“, sám zákon o životním minimu tento pojem pouze definuje a zákon o sociální potřebnosti pojmu životního minima užívá v ustanovení § 1 odst. 1 k podvojně definici sociální potřebnosti, v ustanovení § 4 odst. 3 pak stanoví, že k částkám životního minima se při stanovení dávky sociální potřebnosti přihlíží. Ani z jednoho ze jmenovaných ustanovení **nelze dovodit**, že dávka sociální potřebnosti (která je praktickou realizací pomoci nezbytné pro zajištění základních životních podmínek) **musí** dosáhnout částky životního minima.

Podle ustanovení § 4 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti se občanu, 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 (jak už výše uvedeno pouze) 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 souladu se zásadou **skutečné potřeby** - 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** (srov. v této souvislosti závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 6 Ads 76/2007 - 70). Rozhodnutí o výši dávky je tedy projevem diskreční pravomoci správního orgánu, přičemž limity této diskrece stanoví již citovaný § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti.

Nelze tedy v žádném případě přisvědčit stěžovatelce, že by automaticky měla být příjemkyni dávky sociální péče podle zákona o sociální potřebnosti ve výši životního minima, pokud je zjištěno, že je bez příjmu a nemajetná a nežije s nikým ve společné domácnosti. Takový požadavek by byl v rozporu se zásadou **skutečné potřeby** vyplývající právě z ustanovení § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti. Ostatně i s ohledem na to bylo zcela správné, že orgán sociálního zabezpečení ve smyslu § 7 odst. 1 stěžovatelku vyzval mj. k prokázání nákladů na bydlení, byť bylo zřejmé, že není osobou společně posuzovanou a že vede samostatnou domácnost. V tomto kontextu je zcela oprávněný odkaz Městského soudu v Praze na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 16 Ca 300/99 - 25 (SJS 772/2001), konkrétně na tu část, v níž krajský soud konstatoval, že sociální dávka na nezbytné náklady domácnosti **může být poskytnuta jen ve výši odpovídající skutečným potřebám, a to i v případě, že takové náklady jsou nižší než hranice stanovená zákonem o životním minimu**. Tento závěr potvrdil i Ústavní soud, neboť ústavní stížnost proti tomuto rozsudku odmítl pro zjevnou neopodstatněnost s konstatováním, že podstatou ústavní stížnosti byla polemika stěžovatelky s právním názorem orgánů veřejné moci, rozhodujících ve věci, které se zcela jednoznačně shodly na výkladu příslušných zákonných ustanovení. Od těchto závěrů, jež v zásadě spočívají v konstatování, že sociální potřeby (jejichž součástí jsou i nezbytné náklady na domácnost), jsou zajišťovány sociální dávkou, která tyto nezbytné náklady hradí a není jejím účelem poskytovat více, než je nezbytná, stávající a skutečně existující potřeba, se podle názoru Ústavního soudu není nutno odchylovat (srov. usnesení Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 319/2000 ze dne 12. 1. 2001).

V případě stěžovatelky pak bylo zjevné, že sice nežije s nikým ve společné domácnosti, resp. že není osobou společně posuzovanou, nicméně pokud jde o náklady na bydlení, byl správní orgán konfrontován se skutkovým zjištěním, že stěžovatelka žije v jednom bytě s dalšími dvěma osobami (byť v oddělených domácnostech), a zároveň stěžovatelka doložila některé náklady (plyn, elektřina, nájem) týkající se celého bytu, tedy obou (příp. tří) domácností bez rozlišení, co spotřebovala skutečně sama, a co je spotřeba oněch ostatních osob, které nejsou sociálně potřebné a nejsou společně posuzovány se stěžovatelkou. Za této situace bylo logické a zcela v souladu s limity správní diskrece ve smyslu § 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. Jestliže tedy za odůvodněné náklady na bydlení označil částku jedné třetiny ze skutečně doložených nákladů na celý byt, pohyboval se zjevně v rámci diskrečního oprávnění.

Je třeba rovněž odmítnout argumentaci stěžovatelky, že jak výzva správního orgánu prvního stupně, tak Městským soudem v Praze citovaný rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem nepřiměřeně pojem nákladů na domácnost zužují. Jednak je vnitřně rozporná, neboť stěžovatelka na jiném místě tvrdí, že ji nikdo k osvědčení rozhodných skutečností vyzývat vůbec neměl, ale především klade zcela nepřiměřený důraz na obsah výzvy k prokázání skutečností rozhodných pro přiznání dávky. Jak již Nejvyšší správní soud výše konstatoval, ustanovení § 7 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti 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. Jde tedy, jak vidno, o povinnost zákonnou, **již musí žadatel splnit i bez výzvy**. Je tedy nesporné, že stěžovatelka měla povinnost rozhodnou skutečnost – tedy druh a výši nákladů na domácnost – osvědčit. Nic jí přitom nebránilo v tom, aby osvědčila náklady i jiné, než byly uvedeny ve výzvě.

Jak již dříve Nejvyšší správní soud konstatoval (rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 6 Ads 76/2007 - 70), správní orgán v zásadě není povinen poskytnout poučení, co se pod zákonným pojmem „náklady na domácnost“ skrývá. Ve zmíněném rozsudku uvedl, že vysvětlení samotného obsahu pojmu nákladů na domácnost jako pojmu hmotného práva má smysl pouze tehdy, pokud nejde o pojem obecně známý či laicky uchopitelný. Pojem nákladů na domácnost je z pohledu obecného jazykového úzu přitom natolik srozumitelný, že ho není třeba speciálně vysvětlovat. Jakkoliv je zajisté možné vymezovat příklady nákladů na jakousi běžnou a průměrnou domácnost, je 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.

Pokud stěžovatelka polemizuje s konstatováním Městského soudu v Praze, že v žalobě nebrojila proti výši částky podle § 3 odst. 2 písm. e) zákona o životním minimu, a namítá, že žaloba směřovala i proti této částce, neboť jí byla přiznána pouze v částce předvídané zákonem, která však neobsahuje nemalé náklady stěžovatelky spojené s osvědčováním snahy zvýšit si příjem vlastní prací, dlužno konstatovat, že v žalobě námitku proti výši částky na zajištění základních životních potřeb řádně neuplatnila. Na straně 13 žaloby pouze zmiňovala tuto částku jako velmi nízkou, přičemž obecně namítala že „*správní orgány však považují částku Kč 2400,- měsíčně stanovenou zákonem za fixní a nebudají uhradit ani náklady spojené s prokazováním vlastní iniciativy při hledání zaměstnání...*“. Takové konstatování je obecným konstatováním praxe, nikoliv žalobním bodem individualizovaným ve vztahu ke konkrétnímu rozhodnutí.

Proto, poněvadž Nejvyšší správní soud neshledal s ohledem na výše uvedené v rozhodnutí Městského soudu v Praze pochybení, které by zakládalo nutnost je zrušit, 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 neplýnou žádné náklady žalovaného, které by měl stěžovatel jako procesně neúspěšný hradit, jednak, i kdyby takové náklady žalovanému vznikly, nebylo by je možné podle § 60 odst. 2 s. ř. s. přiznat, neboť jde o věc sociální péče.

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2007, č. j. 4 Cad 9/2007 - 71, byla stěžovatelce ustanovena zástupkyně pro řízení o kasační stížnosti Mgr. Dagmar Dřimalová. Té by podle § 35 odst. 8 s. ř. s. náležela odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů. Vzhledem k tomu, že se této odměny a náhrady výslovně vzdala a vzhledem k tomu, že ani ze soudního spisu Nejvyšší správní soud nezjistil žádný úkon právní služby podle ustanovení § 11 odst. 1

vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů, který by ustanovená zástupkyně ve věci učinila, odměnu a náhradu hotových výdajů nepřiznal.

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

V Brně dne 24. června 2008

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu