



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobkyně: **E. H.**, zastoupené Mgr. Dagmar Rezkovou Dřímálovou, advokátkou se sídlem Muchova 9/223, Praha 6, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, odboru sociální péče a zdravotnictví, se sídlem Jungmannova 35/29, Praha 1, zast. JUDr. Světlanou Semrádovou Zvolánkovou, advokátkou se sídlem Karlovo nám. 18, Praha 2, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 17. 7. 2008, č. j. MHMP-402715/08 SSP-261/08, č. j. MHMP-408806/08 SSP-262/08 a č. j. MHMP-408821/08 SSP-263/08, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2008, č. j. 4 Cad 86/2008 – 33,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Ustanovené zástupkyni žalobkyně Mgr. Dagmar Rezkové Dřímálové, advokátce, **s e p ř i z n á v á** odměna za zastupování ve výši 1600 Kč, která jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojila proti rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 25. 11. 2008, č. j. 4 Cad 86/2008 - 33 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutím žalovaného ze dne 17. 7. 2008, č. j. MHMP-402715/08 SSP-261/08, č. j. MHMP-408806/08 SSP-262/08 a č. j. MHMP-408821/08 SSP-263/08 (dále také jen „napadená rozhodnutí“). Těmito rozhodnutími žalovaný v odvolacím řízení přezkoumal rozhodnutí Úřadu městské části Praha 10 (dále jen „ÚMČ Praha 10“) o žádostech stěžovatelky o přiznání dávky státní sociální podpory – příspěvku na bydlení na 4. čtvrtletí roku 2007 a 1. a 2. čtvrtletí roku 2008. ÚMČ Praha 10 i žalovaný v odvolacím řízení započítaly stěžovatelce do rozhodného příjmu pro přiznání dávky tzv. fiktivní minimální příjem osoby samostatně výdělečně činné (§ 5 odst. 7 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon č. 117/1995 Sb.“) ve výši 10 100 Kč, a proto byl stěžovatelce příspěvek na bydlení přiznán

za 4. čtvrtletí 2007 (18. 11. 2007 – 31. 12. 2007) ve výši 82 Kč měsíčně, za 1. a 2. čtvrtletí roku 2008 ve výši 888 Kč měsíčně, přičemž byl následně na 2. čtvrtletí roku 2008 snížen na 115 Kč měsíčně.

V žalobě stěžovatelka uvedla, že napadená rozhodnutí žalovaného jsou založena na nepravdivých údajích, které jsou v rozporu se skutečností. Konstatovala, že jako osobě samostatně výdělečně činné (dále jen „OSVČ“) jí nemůže být v rozporu se skutečností určen nějaký fiktivní průměrný příjem. Jako doklad o výši příjmu za rozhodné období doložila na ÚMČ Praha 10 daňové přiznání za roky 2006 a 2007, z něhož se v daném roce vypočítávají státem určené odvody. V obou letech stěžovatelka měla vykázán nulový příjem, takže jí za rok 2007 byl odpuštěn i minimální odvod daně. Stěžovatelka namítla, že v napadených rozhodnutích není řádně vysvětleno, kdo jí určil minimální měsíční výdělek 10 100 Kč. Dále stěžovatelka napadla i délku řízení před ÚMČ Praha 10, které trvalo ode dne podání žádosti 18. 2. 2008 po doručení prvoinstančních rozhodnutí dne 9. 6. 2008, což je podle jejího názoru v rozporu se správním řádem. Podle jejího názoru se jedná o diskriminaci ze strany správních orgánů, což je v rozporu s čl. 1 Listiny základních práv a svobod. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla zrušení napadených rozhodnutí, přepočítání příspěvku na bydlení a případné využití institutu „změkčení tvrdosti zákona“.

Napadeným rozsudkem městský soud zamítl žalobu proti napadeným rozhodnutím a žádnému z účastníků nepřiznal náhradu nákladů řízení. V odůvodnění tohoto rozsudku shrnul obsah správního spisu i podstatný obsah žaloby a vyjádření žalovaného. Konstatoval, že podle ustanovení § 24 zákona č. 117/1995 Sb. má nárok na příspěvek na bydlení vlastník nebo nájemce bytu, který je v bytě hlášen k trvalému pobytu, jestliže jeho náklady na bydlení přesahují částku součinu rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,35 a součin rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,35 není vyšší než částka normativních nákladů na bydlení. Výše příspěvku na bydlení činila za kalendářní měsíc ze zákona rozdíl mezi normativními náklady na bydlení a rozhodným příjmem rodiny vynásobeným koeficientem 0,35 na území hl. m. Prahy. Městský soud citoval ustanovení § 5 odst. 7 zákona č. 117/1995 Sb., podle něhož je-li rozhodným obdobím kalendářní čtvrtletí a osoby, které podle svého prohlášení v rozhodném období vykonávaly činnost, z níž měly příjmy z podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti uvedené v § 7 odst. 1 a 2 zákona o daních z příjmu, započítává se do rozhodného příjmu nejméně částka 50 % průměrné mzdy v národním hospodářství, nejde-li o činnost osob samostatně výdělečně činných, které tuto činnost vykonávají jako činnost vedlejší. Městský soud dále z dokladů, které jsou založeny ve správním spise a i z přednesu stěžovatelky vzal za nesporné, že stěžovatelka je osobou samostatně výdělečně činnou a byla jí i v době rozhodné, tj. v roce 2007 a 2008. Dle sdělení žalobkyně i doložených dokladů je zřejmé, že stěžovatelka nedosahovala v roce 2007 ani v 1. čtvrtletí roku 2008 žádného příjmu z této výdělečné činnosti. Tuto skutečnost městský soud vyhodnotil rovněž jako nespornou. Při stanovení příjmu rodiny tedy žalovaný vycházel z citovaného ustanovení § 5 odst. 7 zákona č. 117/1995 Sb. V rozhodných čtvrtletích bylo Ministerstvem práce a sociálních věcí ve Sbírce zákonů sdělením vyhlášeno, že průměrná mzda v národním hospodářství vyhlášená Českým statistickým úřadem ve výši 50 % průměrné měsíční mzdy činí 10 100 Kč (sdělení MPSV č. 137/2007 Sb.). Z uvedených důvodů vyhodnotil městský soud námitku stěžovatelky, že její příjem byl nulový, jako nedůvodnou, neboť žalovaný správní orgán i správní orgán prvního stupně postupovaly při stanovení měsíčního průměrného příjmu rodiny podle zákona. K námitce stěžovatelky, že měsíční náklady spojené s bydlením jsou minimálně od 4. čtvrtletí 2007 stále stejné a nechápe tedy opakované změny výše příspěvku, městský soud uvedl, že stěžovatelkou doložená výše nákladů na bydlení je v jednotlivých obdobích a čtvrtletích různá. Stěžovatelka nenamítala, že by byly špatně započteny výše nákladů na bydlení. Žalovaný ve dvou případech při rozhodování o odvolání stěžovatelky proti prvostupňovému správnímu orgánu pouze změnil text odůvodnění prvostupňových rozhodnutí, a to jenom proto, že v nich bylo chybně uvedeno, z jakých podkladů bylo vycházeno, ale výpočet byl ve všech případech správný. Rozdíly ve výši

nákladů na bydlení byly v nákladech na plyn a elektřinu, které se v jednotlivých měsících lišily. To se projevilo při výpočtu výše příspěvku na bydlení, jak vyplývá z jednotlivých rozhodnutí. Žalovaný vycházel z ustanovení § 24 odst. 1 písm. a) zákona č. 117/1995 Sb. Městský soud dovodil, že bylo vycházeno v souladu se zákonem z dosaženého příjmu rodiny stěžovatelky ve výši 10 100 Kč, který byl vynásoben koeficientem 0,35 byl vypočten součin ve výši 3535 Kč. Další podmínkou pro nárok na příspěvek na bydlení je pravidlo, podle něhož součin rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,35 není vyšší než částka normativních nákladů na bydlení. Částka normativních nákladů na bydlení je uvedena v ustanovení § 26 odst. 1 písm. a) zákona č. 117/1995 Sb. a pro dvě osoby činila 4926 Kč. Protože uvedený součin není vyšší než částka normativních nákladů, nárok na příspěvek byl ve všech případech zachován. Výše příspěvku pak byla v jednotlivých rozhodnutích stanovena podle § 27 odst. 2 zákona č. 117/1995 Sb., tj. ve výši rozdílu mezi náklady na bydlení a rozhodným příjmem rodiny vynásobeným koeficientem 0,35 na území hl. m. Prahy. V případě žalobkyně byly vždy náklady na bydlení nižší než normativní náklady na bydlení. Výpočet byl proto proveden tak, že od nákladů na bydlení byl odečten rozhodný příjem rodiny, který činil ve všech případech po vynásobení koeficientem 0,35 částku 3535 Kč. Z uvedených důvodů městský soud zhodnotil námitky stěžovatelky jako nedůvodné. Dále uvedl, že nezkoumal, zda správní orgán využil možnosti zmírnění tvrdosti zákona, na které není právní nárok a soud v rámci soudního přezkumu posuzuje pouze to, zda žalovaný postupoval v souladu se zákonem.

V kasační stížnosti proti napadenému rozsudku a jejím doplnění prostřednictvím své ustanovené zástupkyně stěžovatelka uvedla, že napadá výroky I. – III. napadeného rozsudku z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Vyjádřila především nesouhlas s tím, jakým způsobem správní orgány stanovily rozhodný měsíční příjem rodiny, z něhož vycházely při posouzení nároku stěžovatelky na příspěvek na bydlení, a to v souladu s ustanoveními § 24, § 27 a § 5 odst. 7 zákona č. 117/1995 Sb., přičemž v rozhodných čtvrtletích činila průměrná mzda v národním hospodářství 10 100 Kč. Částka normativních nákladů na bydlení ve všech třech případech činila 4926 Kč. Stežejní námitkou stěžovatelky je tvrzení, že správní orgány stanovily výši měsíčního průměru příjmů rodiny stěžovatelky fiktivně, přičemž tato částka vůbec neodpovídala skutečnosti. Z doložených měsíčních nákladů na bydlení stěžovatelky totiž vyplývá, že nejsou nijak zanedbatelné. Jestliže žalovaný poskytl stěžovatelce příspěvek na bydlení ve výši 82 Kč, 888 Kč, resp. ve výši 115 Kč měsíčně v rozhodných obdobích, pak se jedná o částky, které neodpovídají ani třetině skutečných nákladů na stěžovatelčino bydlení, a proto zůstává otázkou, jak má stěžovatelka hradit náklady spojené s bydlením, když bez své viny nedosahuje potřebných příjmů. Dále stěžovatelka namítá i procesní pochybení prvostupňového orgánu spočívající v nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí. Po celou dobu správního řízení pak stěžovatelka byla bez finančních prostředků k zajištění základních životních potřeb.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že městský soud posoudil právní otázky v souladu s právním řádem a napadený rozsudek tak nemůže být nezákonný. Dále poukázal na skutečnost, že pro danou věc není podstatné, z jakého důvodu se stěžovatelka dostala do nepříznivé finanční životní situace, stejně jako není podstatné, že příjmy přiznané příslušnému finančnímu úřadu za rok 2006 a 2007 byly nulové. Žalovaný podotkl, že nějakými příjmy žalobkyně disponovat musí, protože by nebyla schopna uspokojovat své nejnütnější základní potřeby a hradit nájemné. Žalovanému však nepřísluší provádět jakákoliv šetření v této věci. V posuzovaném období činilo 50 % průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství částku 10 100 Kč. Částka vyjadřující výši rozhodného příjmu uvedená v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i v napadeném rozsudku je tedy částkou správnou, neboť sám zákon s fiktivním příjmem pracuje. Z uvedených důvodů nedošlo podle názoru žalovaného v řízení ani k vadám uvedeným v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Žalovaný i městský soud totiž vycházely z podkladů obsažených ve spisu, z nichž vplynulo, že stěžovatelka je osobou samostatně výdělečně činnou a že její příjmy přiznané v daňových přiznáních jsou nulové. V souladu

s ustanovením § 5 odst. 7 zákona č. 117/1995 Sb. byl stanoven fiktivní měsíční příjem a z něho byl vypočten příspěvek na bydlení. Výše nákladů na bydlení vyplývala rovněž z listin založených ve spise a z těchto listin vyšel jak soud prvního stupně, tak i správní orgány obou stupňů. Žalovaný poukázal na to, že samotný výpočet příspěvku na bydlení až na částku fiktivního příjmu rodiny nebyl napaden. K procesním námitkám stěžovatelky žalovaný konstatoval, že mu není zřejmé, jakým způsobem se měla délka řízení projevit vzhledem k tvrzené nezákonnosti rozhodnutí či jeho zmatečnosti. Žalovaný proto navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti:

Správní spis obsahuje žádosti stěžovatelky o přiznání příspěvku na bydlení, doklady o výši čtvrtletních příjmů, jakož i další podklady rozhodnutí (kopie ústřížků složenek za úhradu nákladů na domácnost apod.).

Podle sdělení Pražské správy sociálního zabezpečení ze dne 26. 5. 2008 stěžovatelka byla v evidenci osob samostatně výdělečně činných od 12. 8. 1996 až dosud.

Na základě námitek podaných proti oznámením o přiznání dávek ÚMČ Praha 10 vydal dne 3. 6. 2008 rozhodnutí č. j. 5392/8/AJA-1/2, jímž poskytl stěžovatelce příspěvek na bydlení ve výši 82 Kč, a to ode dne 18. 11. 2007 do 31. 12. 2007. V odůvodnění vycházel ÚMČ Praha 10 z ustanovení § 5 odst. 6 zákona č. 117/1995 Sb. a započítal stěžovatelce jako osobě samostatně výdělečně činné jako doložený měsíční průměr příjmů rodiny za rozhodné období 3. čtvrtletí roku 2007 částku 10 100 Kč. Rozdílem mezi doloženými náklady na bydlení (3616,67 Kč) a částkou představující součin zákonného koeficientu 0,35 a rozhodného příjmu rodiny (10 100 Kč) dospěl ÚMČ Praha 10 k výši přiznané dávky.

O nároku na příspěvek na bydlení na následující 1. a 2. čtvrtletí roku 2008 ÚMČ Praha 10 vydal rozhodnutí ze dne 3. 6. 2008, č. j. 6304/8/AJA-1/4, jímž poskytl příspěvek na bydlení ve výši 888 Kč měsíčně ode dne 1. 1. 2008 do 30. 6. 2008 s tím, že pro každé kalendářní čtvrtletí je nutno doložit příjmy společně posuzovaných osob a náklady na bydlení. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že měsíční průměr příjmů činil u stěžovatelky v rozhodném období 3. čtvrtletí roku 2007 částku 10 100 Kč, což po vynásobení zákonným koeficientem 0,35 činí 3535 Kč. Dále ÚMČ Praha 10 vycházel z doložených nákladů na bydlení ve výši 3616,67 Kč a částky normativních nákladů na bydlení, které pro Prahu činily 4926 Kč. Výši příspěvku na bydlení však dále vypočítal rozdílem částek 4423 – 3535, tj. 888 Kč, jež byla uvedena i ve výroku rozhodnutí.

Rozhodnutím ze dne 3. 6. 2008, č. j. 6304/8/AJA-1/5, ÚMČ Praha 10 rozhodl o snížení příspěvku na bydlení z 888 Kč na 115 Kč měsíčně, a to ode dne 1. 4. 2008 do 30. 6. 2008. V odůvodnění ÚMČ Praha 10 uvedl, že průměrný příjem rodiny za 1. čtvrtletí roku 2008 činí 10 100 Kč, dále však v textu odůvodnění opět uvedl náklady na bydlení 3616,67 Kč. Výši příspěvku na bydlení však vypočítal rozdílem částek 3650 – 3535, tj. 115 Kč.

Rozhodnutím ze dne 17. 7. 2008, č. j. MHMP-402715/08, SSP-261/08, žalovaný zamítl odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí ÚMČ Praha 10 ze dne 3. 6. 2008, č. j. 5392/8/AJA-1/2, jímž stěžovatelce byl přiznán příspěvek na bydlení ve výši 82 Kč měsíčně ode dne 18. 11. 2007 do 31. 12. 2007. V odůvodnění tohoto rozhodnutí uvedl, že stěžovatelka v dokladu o výši čtvrtletního příjmu za 3. čtvrtletí 2007 uvedla, že v předcházejícím roce vykonávala „hlavní“ samostatnou výdělečnou činnost. Z toho důvodu byla jako příjem za 3. čtvrtletí 2007 určena částka 10 100 Kč měsíčně, dle Sdělení MPSV ze dne 5. 6. 2007, jímž se vyhláší částka odpovídající 50% průměrné měsíční mzdy pro účely státní sociální podpory. Žalovaný uvedl, že stěžovatelka podmínky nároku splnila, neboť její náklady na bydlení ve výši 3616,67 Kč

přesahují částku součinu rozhodného příjmu 10 100 Kč a koeficientu 0,35, tj. 3535 Kč. Tato částka zároveň není vyšší než částka normativních nákladů na bydlení, která je stanovena zákonem ve výši 4926 Kč. Žalovaný na výpočet dávky aplikoval ustanovení § 27 odst. 2 zákona č. 117/1995 Sb., podle něhož činí výše dávky rozdíl mezi náklady na bydlení ve výši 3616,67 Kč a částkou 3535 Kč. Žalovaný tedy dospěl k závěru, že příspěvek na bydlení na 4. čtvrtletí činí 82 Kč a ÚMČ Praha 10 postupoval v souladu s právními předpisy.

Rozhodnutím ze dne 17. 7. 2008, č. j. MHMP-408806/08, SSP-262/08, žalovaný změnil rozhodnutí ÚMČ Praha 10 ze dne 3. 6. 2008, č. j. 6304/8/AJA-1/4, jímž stěžovatelce byl přiznán příspěvek na bydlení ve výši 888 Kč měsíčně ode dne 1. 1. 2008 do 30. 6. 2008. Ve výroku odkázal na § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu a uvedl, že napadené rozhodnutí se mění v části odůvodnění (2. odstavec) takto: „*Vámi doložený měsíční průměr příjmů rodiny za rozhodné období 4. čtvrtletí roku 2007 činí 10 100 Kč součin zákonného koeficientu 0,35 a rozhodného příjmu Vaší rodiny činí 3535. Vzhledem k tomu, že náklady na bydlení, které činí 4423 Kč, přesahují částku 3535 a současně částka 3535 Kč není vyšší než částka normativních nákladů na bydlení, která činí 4926 Kč, vzniká vám nárok na dávku příspěvek na bydlení ve výši stanovené podle ustanovení § 27 zákona č. 117/1995 Sb.*“ V odůvodnění tohoto rozhodnutí uvedl, že stěžovatelka v dokladu o výši čtvrtletního příjmu za 4. čtvrtletí 2007 uvedla, že v předcházejícím roce vykonávala „hlavní“ samostatnou výdělečnou činnost. Z toho důvodu byla jako příjem za 4. čtvrtletí 2007 určena částka 10 100 Kč měsíčně, dle Sdělení MPSV ze dne 5. 6. 2007, jímž se vyhláší částka odpovídající 50% průměrné měsíční mzdy pro účely státní sociální podpory. Žalovaný uvedl, že stěžovatelka podmínky nároku splnila, neboť její náklady na bydlení ve výši 4423 Kč přesahují částku součinu rozhodného příjmu 10 100 Kč a koeficientu 0,35, tj. 3535 Kč. Tato částka zároveň není vyšší než částka normativních nákladů na bydlení, která je stanovena zákonem ve výši 4926 Kč. Žalovaný na výpočet dávky aplikoval ustanovení § 27 odst. 2 zákona č. 117/1995 Sb., podle něhož činí výše dávky rozdíl mezi náklady na bydlení ve výši 4423 Kč a částkou 3535 Kč. Žalovaný tedy dospěl k závěru, že příspěvek na bydlení na 1. čtvrtletí 2008 činil 888 Kč a ÚMČ Praha 10 postupoval v souladu s právními předpisy. K tomu žalovaný ještě uvedl, že chyby ve druhém odstavci odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí neměly vliv na stanovení výše dávky.

Rozhodnutím ze dne 17. 7. 2008, č. j. MHMP-408821/08, SSP-263/08, žalovaný změnil rozhodnutí ÚMČ Praha 10 ze dne 3. 6. 2008, č. j. 6304/8/AJA-1/5, jímž stěžovatelce byl snížen příspěvek na bydlení ve výši 888 Kč měsíčně na 115 Kč měsíčně ode dne 1. 4. 2008 do 30. 6. 2008. Ve výroku odkázal na § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu a uvedl, že napadené rozhodnutí se mění v části odůvodnění (2. odstavec) takto: „*Vámi doložený měsíční průměr příjmů rodiny za rozhodné období 1. čtvrtletí roku 2008 činí 10 100 Kč součin zákonného koeficientu 0,35 a rozhodného příjmu Vaší rodiny činí 3535. Vzhledem k tomu, že náklady na bydlení, které činí 3650 Kč, přesahují částku 3535 a současně částka 3535 Kč není vyšší než částka normativních nákladů na bydlení, která činí 4926 Kč, vzniká vám nárok na dávku příspěvek na bydlení ve výši stanovené podle ustanovení § 27 zákona č. 117/1995 Sb.*“ V odůvodnění tohoto rozhodnutí uvedl, že stěžovatelka v dokladu o výši čtvrtletního příjmu za 1. čtvrtletí 2008 uvedla, že v předcházejícím roce vykonávala „hlavní“ samostatnou výdělečnou činnost. Z toho důvodu byla jako příjem za 1. čtvrtletí 2008 určena částka 10 100 Kč měsíčně, dle Sdělení MPSV ze dne 5. 6. 2007, jímž se vyhláší částka odpovídající 50% průměrné měsíční mzdy pro účely státní sociální podpory. Žalovaný uvedl, že stěžovatelka podmínky nároku splnila, neboť její náklady na bydlení ve výši 3650 Kč přesahují částku součinu rozhodného příjmu 10 100 Kč a koeficientu 0,35, tj. 3535 Kč. Tato částka zároveň není vyšší než částka normativních nákladů na bydlení, která je stanovena zákonem ve výši 4926 Kč. Žalovaný na výpočet dávky aplikoval ustanovení § 27 odst. 2 zákona č. 117/1995 Sb., podle něhož činí výše dávky rozdíl mezi náklady na bydlení ve výši 3650 Kč a částkou 3535 Kč. Žalovaný tedy dospěl k závěru, že příspěvek na bydlení na 2. čtvrtletí 2008 činil 115 Kč a ÚMČ Praha 10 postupoval v souladu s právními předpisy. K tomu žalovaný ještě uvedl, že chyby ve druhém odstavci odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí neměly vliv na stanovení výše dávky.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 2 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlídnout z úřední povinnosti; vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že **kasační stížnost není důvodná.**

Nejvyšší správní soud především obecně poznamenává, že nesprávné posouzení právní otázky (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.) může spočívat buď v tom, že soud při svém rozhodování aplikoval na posuzovanou věc jiný právní předpis, než měl správně použít, a pro toto pochybení je výrok soudu v rozporu s příslušným ustanovením toho kterého právního předpisu, nebo v tom, že soudem byl sice aplikován správný právní předpis, avšak nebyl správně vyložen. O nesprávné posouzení právní otázky může jít také tehdy, pokud by byl vyvozen nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu věci, nebo je sice učiněn správný právní závěr, ale v odůvodnění rozhodnutí je nesprávně prezentován.

K významu vady uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Nejvyšší správní soud uvádí, že se jedná za prvé o situaci, v níž došlo k vadě řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu. Tak je tomu tehdy, pokud skutková podstata je se spisy v rozporu, pokud skutkový materiál, jinak dostačující k učinění správného skutkového závěru, vedl k jiným skutkovým závěrům, než jaký učinil rozhodující orgán. Skutková podstata dále nemá oporu ve spisech, chybí-li ve spisech skutkový materiál pro skutkový závěr učiněný rozhodujícím orgánem, přičemž tento materiál je nedostačující k učinění správného skutkového závěru. Za druhé dopadá tento důvod na situaci, kdy při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost a pro tuto vytýkanou vadu měl soud napadané rozhodnutí zrušit. K této situaci Nejvyšší správní soud uvádí, že intenzita porušení řízení před správním orgánem musí být v přímé souvislosti s následnou nezákonností jeho rozhodnutí. Třetí možnost pokrytá citovaným ustanovením § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. se týká nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Nejvyšší správní soud uvádí, že jeho možný dopad je třeba posuzovat vždy ve spojení se zněním konkrétního rozhodnutí.

Konečně je třeba se vyjádřit i k významu kasačního důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. První, tam upravený důvod (nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti rozhodnutí) spočívá podle Nejvyššího správního soudu buď v tom, že rozhodnutí vykazuje takové textové a formulační nedostatky, že z obsahu textu není dostatečně zřejmá souvislost s příslušnými podklady pro rozhodnutí, nebo příp. v tom, že i jinak text rozhodnutí obsahuje nejasné, rozporné či jiným způsobem nesrozumitelné údaje. Taková nesrozumitelnost rozhodnutí však v souzené věci podle Nejvyššího správního soudu nenastala. Následující důvod (nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí) je potom třeba spatřovat v tom, že se rozhodnutí neopírá o důvody, které opodstatňují dospět k určitému výroku rozhodnutí a možný dopad je třeba posuzovat vždy ve spojení se zněním konkrétního rozhodnutí. Konečně k posledně jmenovanému důvodu, tedy že se jedná nepřezkoumatelnost spočívající v jiné vadě řízení před soudem, Nejvyšší správní soud poznamenává, že je třeba její význam posuzovat jako důvod pro zrušení rozhodnutí soudu prvního stupně pouze za předpokladu splnění věty navazující, tedy, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval uplatněným kasačním důvodem uvedeným v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Z obsahu kasační stížnosti však nelze dovodit žádné námitky, které by svou povahou byly podřaditelné pod tento kasační důvod. Městský soud zamítl žalobu se srozumitelným a dostatečně podrobným odůvodněním, v němž vyložil podstatu výpočtu příspěvku na bydlení a úlohu fikce příjmu v tomto mechanismu, a to se zřetelem na skutkové okolnosti posuzované věci. Nejvyšší správní soud tedy v napadeném rozsudku neshledal ani nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost, ani nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů.

Dále se Nejvyšší správní soud věnoval námitkám podřaditelným pod kasační důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Stěžovatelka zejména namítala, že rozhodný příjem rodiny vypočítaný správními orgány nebyl v souladu s jí doloženými podklady o nulovém dosaženém příjmu. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že podstatou zákonné fikce příjmu (§ 5 odst. 7 zákona č. 117/1995 Sb.) je stanovení minimální hranice, pod kterou rozhodný příjem OSVČ rozhodný pro výpočet dávek státní sociální podpory nesmí klesnout. To znamená, že pokud je rozhodný příjem rodiny nižší, než je hranice určená zákonem jako minimální fiktivní příjem, pak se pro účely výpočtu dávek započítá tento minimální fiktivní příjem. Z povahy institutu zákonné fikce plyne, že tato skutečnost platí za prokázanou nezávisle na tom, jaký byl skutečný rozhodný příjem osoby samostatně výdělečně činné, jejíž nárok na dávku byl posuzován. Z toho důvodu nelze v této skutečnosti spatřovat vadu řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, jelikož zde z povahy věci orgány státní sociální podpory nemohly vycházet z příjmů doložených stěžovatelkou (tzn. z nulového příjmu ve všech rozhodných obdobích pro přiznání dávky), nýbrž ze zákonné fikce minimálního příjmu. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka nenamítala, že by žalovaný nesprávně zjistil její náklady na domácnost za jednotlivá rozhodná období pro přiznání dávky, Nejvyšší správní soud vázán obsahem a rozsahem kasační stížnosti tyto skutečnosti v napadených rozhodnutích nepřezkoumával.

Stěžovatelčiny námitky ohledně délky řízení před správními orgány kvalifikované Nejvyšším správním soudem pod stejným shora uvedeným kasačním důvodem rovněž nejsou oprávněné. Zákon č. 117/1995 Sb. obsahuje zvláštní pravidla týkající se vydávání správních rozhodnutí a v tomto směru rovněž obsahuje zvláštní úpravu lhůt. Fáze řízení od okamžiku podání žádosti o dávku po okamžik oznámení o přiznání dávky však neprobíhá v „klasickém“ správním řízení, neboť oznámení o přiznání dávky není ještě správním rozhodnutím ve smyslu § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Pro tuto fázi řízení o přiznání dávky zákon č. 117/1995 Sb. neurčuje žádnou zvláštní lhůtu. Podle ustanovení § 70 odst. 1, 2 zákona č. 117/1995 Sb. doručuje úřad státní sociální podpory žadateli písemné oznámení o dávce a o její výši, proti kterému může žadatel uplatnit písemné námitky do 30 dnů ode dne výplaty první splátky přiznané dávky. V souladu s § 70 odst. 3 téhož zákona úřad státní sociální podpory vydá do 30 dnů ode dne, kdy mu námitky došly, rozhodnutí o dávce. Lhůtou pro vydání rozhodnutí, po jejímž marném uplynutí lze uplatňovat prostředky ochrany proti nečinnosti, je tedy v režimu zákona č. 117/1995 Sb. limitována teprve fáze řízení počínající okamžikem doručení námitek žadatele až po vydání rozhodnutí o dávce. V posuzované věci Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že námitky proti výši vypláceného příspěvku na bydlení vznesené stěžovatelkou byly doručeny dne 15. 5. 2008 elektronickou formou a posléze doplněny písemně s datem doručení 21. 5. 2008. Rozhodnutí ÚMČ Praha 10 pak byla dle razítka vypravena dne 4. 6. 2008. Z uvedeného jednoznačně vyplývá, že ÚMČ Praha 10 vydal rozhodnutí ve věci přiznání příspěvku na bydlení na 4. čtvrtletí 2007, přiznání příspěvku na bydlení na 1. a 2. čtvrtletí roku 2008 a ve věci snížení příspěvku na bydlení na 2. čtvrtletí 2008 ve lhůtě stanovené ustanovením § 70 odst. 3 zákona č. 117/1995 Sb. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že ani námitka týkající se délky řízení před ÚMČ Praha 10 není důvodná, přičemž na okraj podotýká, že i kdyby došlo k překročení lhůt pro rozhodnutí

o dávce, nejednalo by se o natolik závažné porušení procesních předpisů, které by bez dalšího znamenalo nezákonnost rozhodnutí o věci samé.

Konečně je zapotřebí k námitce stěžovatelky zabývat se právním posouzením uplatnění fikce minimálního započitatelného příjmu OSVČ pro účely zjištění rozhodného příjmu pro stanovení nároku na dávky státní sociální podpory. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem stěžovatelky, že se jedná o protiprávní a diskriminační postup správního orgánu, a to z následujících důvodů. Ustanovení § 5 zákona č. 117/1995 Sb. upravuje druhy příjmů započitatelné do rozhodného příjmu pro účely výpočtu dávek státní sociální podpory a také i způsob, jakým se tyto příjmy do rozhodného příjmu započítávají. Způsob započítání příjmů osob samostatně výdělečně činných z podnikání a z jiné samostatné výdělečné činnosti uvedené v § 7 odst. 1 a 2 zákona o daních z příjmů, a jde-li o uvedené příjmy podléhající dani z příjmů stanovené paušální částkou, je upraven pro účely dávek státní sociální podpory tak, že se započítává předpokládaný příjem, nejméně však částka stanovená v § 5 odst. 7 téhož zákona; pokud podnikání nebo jinou výdělečnou činnost vykonávalo nezaopatřené dítě v měsících červenci a srpnu, nepovažuje se za příjem částka ve výši a za podmínek stanovených v odstavci 8. Ustanovení § 5 odst. 7 zákona č. 117/1995 Sb. ve znění účinném k datu vydání napadených rozhodnutí znělo následovně: „*Za příjem uvedený v odstavci 1 písm. a) bodu 2 se považuje pro účely tohoto zákona, s výjimkou osob, které vykonávají činnost, která se považuje za vedlejší samostatnou výdělečnou činnost podle zvláštního právního předpisu, 38) a s výjimkou osob, jejichž činnost se nepovažuje podle zvláštního právního předpisu 38) za činnost osob samostatně výdělečně činných proto, že tuto činnost nevykonávají soustavně, měsíčně nejméně částka odpovídající 50 % průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství za kalendářní rok,*

a) za který se zjišťuje rozhodný příjem, je-li rozhodným obdobím kalendářní rok,

b) předcházející období od 1. července do 30. června následujícího kalendářního roku, na které se sociální příspěvek a příspěvek na bydlení přiznává; to platí i přiznávají-li se v rámci tohoto období na dobu kratší (§ 51 odst. 2). Částku uvedenou v předchozí větě vyblašuje Ministerstvo práce a sociálních věcí ve Sbírce zákonů sdělením podle průměrné mzdy v národním hospodářství vyhlášené Českým statistickým úřadem s tím, že tuto částku zaokrouhluje na celé stokoruny dolů.“

Sdělením MPSV ze dne 5. 6. 2007, č. 137/2007 byla s platností od 1. 7. 2007 vyhlášena za částku odpovídající 50 % průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství za rok 2006 částka 10 100 Kč. Uvedenou právní úpravu fikce minimálního příjmu OSVČ pro účely dávek Nejvyšší správní soud setrvale vykládá ve své judikatuře tak, že sice zakládá rozdílné zacházení s OSVČ vzhledem k možnosti získat dávku státní sociální podpory a také vzhledem k výši této dávky, avšak zároveň se jedná o takové rozdílné zacházení, které je odůvodněno charakterem jejich výdělečné činnosti a je založeno na objektivních a rozumných důvodech (k tomu viz zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 5 A 74/2000 - 37, přístupný na www.nssoud.cz). Z další judikatury potvrzující tento právní názor lze poukázat např. na rozsudek ze dne 11. 9. 2007, sp. zn. 4 Ads 109/2006 – 52, přístupný rovněž na www.nssoud.cz. Uvedený právní názor plně dopadá i na posuzovanou věc. Rozhodnutí podnikat jako osoba samostatně výdělečně činná je totiž realizací základního sociálního práva na zaměstnání a volbu povolání (čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Jestliže se stěžovatelka rozhodla provozovat samostatnou výdělečnou činnost, a to jako činnost hlavní, přičemž byla v evidenci OSVČ vedené PSSZ zaregistrována bez přerušení po všechna rozhodná období (4. čtvrtletí roku 2007, 1. a 2. čtvrtletí roku 2008), pak se stěžovatelka nemůže úspěšně dovolávat toho, aby na její situaci nebyla aplikována fikce minimálního příjmu OSVČ pro účely zjištění rozhodného příjmu pro dávky státní sociální podpory.

Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud považuje za vhodné podotknout, že pokud stěžovatelka v žalobě navrhovala, aby žalovaný odstranil v jejím případě tvrdost zákona, pak tato námitka není důvodná již proto, že zákon č. 117/1995 Sb. obecně neupravuje institut odstranění tvrdosti při nesplnění hmotněprávních podmínek pro nárok na některou z dávek

státní sociální podpory. Jedinou výjimkou je možnost krajského úřadu prominutí podmínky trvalého pobytu v odůvodněných případech podle § 3 odst. 3 zákona č. 117/1995 Sb. Toto rozhodnutí je však vyloučeno ze soudního přezkumu (§ 73a zákona č. 117/1995 Sb.).

V posuzované věci tedy lze shrnout, že napadená rozhodnutí žalovaného vycházela z podkladů obsažených ve správním spise a žalovaný při jejich vydání správně aplikoval právní předpisy a nedopustil se ani žádných porušení procesních předpisů, která by měla za následek nezákonnost těchto rozhodnutí. Městský soud tedy rozhodl v napadeném rozsudku správně, pokud stěžovatelčinu žalobu zamítl. Nejvyšší správní soud proto zamítl stěžovatelčinu kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 in fine s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly. Žalovanému vznikly náklady na právním zastoupení zvolenou advokátkou. Nejvyšší správní soud však žalovanému náhradu těchto nákladů v souladu s ustanovením § 60 odst. 7 s. ř. s. nepřiznal, neboť žalovaný je správní orgán, který má dostatečné odborné znalosti k tomu, aby v řízení o kasační stížnosti mohl podat své vyjádření sám. Jedná se tedy o součást jeho běžné úřední činnosti. Pokud se žalovaný přesto rozhodl využít právních služeb advokáta, není na místě přiznávat mu náhradu nákladů řízení na úkor stěžovatelky, neboť tyto náklady zjevně nebyly účelně vynaložené.

Ustanovené zástupkyni stěžovatelky Mgr. Dagmar Rezkové Dřímálové byla přiznána odměna za dva úkony právní služby po 500 Kč podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) a d), § 7 a § 9 odst. 2 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), tj. za převzetí a přípravu zastoupení včetně první porady s klientem a doplnění kasační stížnosti ze dne 7. 5. 2009, celkem tedy 1000 Kč. Dále Nejvyšší správní soud přiznal ke každému úkonu náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky po 300 Kč, celkem tedy 600 Kč. Za provedené úkony právní služby tedy přísluší advokátce odměna 1600 Kč.

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

V Brně dne 18. listopadu 2009

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu