



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobkyně: **S. P.**, zast. obecným zmocněncem L. L., proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 4. 2009, č. j. 38 Cad 38/2008 - 18,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 30. 10. 2008, č. j. KUOK/103175/2008, bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu v Prostějově (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 24. 9. 2008, č. j. 48083/2008/PRO, jímž na základě žádosti podané dne 1. 9. 2008 nebyl žalobkyni přiznán příspěvek na živobytí.

Žalovaný v odůvodnění tohoto rozhodnutí uvedl, že podáním ze dne 1. 9. 2008 požádala žalobkyně u správního orgánu prvního stupně o dávku pomoci v hmotné nouzi - příspěvek na živobytí. Správní orgán prvního stupně žalobkyni příspěvek na bydlení nepřiznal, neboť částka příjmu společně posuzovaných osob je vyšší než částka živobytí posuzovaných osob. K tomu žalovaný uvedl, že v měsíci červnu i červenci 2008 činil započitatelný příjem žalobkyně a osob s ní společně posuzovaných částku 10 638 Kč (rodičovský příspěvek žalobkyně ve výši 3800 Kč + sociální příspěvek žalobkyně ve výši 875 Kč + přídavek na dítě pro syna žalobkyně ve výši 500 Kč + starobní důchod otce žalobkyně ve výši 5463 Kč). V měsíci srpnu 2008 činil započitatelný příjem společně posuzovaných osob celkem 13 201,80 Kč (rodičovský příspěvek žalobkyně ve výši 3800 Kč + v souladu s § 9 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi 80 % z podpory v nezaměstnanosti vyplacené žadatelce - tj. 80 % z částky 2371 Kč = 1 896,80

Kč, dále sociální příplatek žalobkyně ve výši 1072 Kč, přídavek na dítě pro syna žalobkyně v částce 500 Kč a starobní důchod otce žalobkyně ve výši 5933 Kč).

Žalovaný dále uvedl, že podle § 9 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“) se příjmem osoby pro účely příspěvku na živobytí rozumí příjem podle odstavce 1 snížený o přiměřené náklady na bydlení, jež však mohou činit nejvýše 30 % příjmu osoby, stanoveného podle § 9 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi, jenž je v případě žalobkyně a osob s ní společně posuzovaných snížen o částku sociálního příplatku. Částka 30 % příjmu je tedy nepřekročitelnou hranicí započitatelných nákladů na bydlení pro účely stanovení přiměřených nákladů na bydlení, resp. pro účely posouzení nároku na příspěvek na živobytí. V případě žalobkyně a osob s ní společně posuzovaných bylo za přiměřené náklady na bydlení považováno v měsících červen a červenec 2008 30 % jejich příjmu, neboť jejich odůvodněné náklady na bydlení jsou vyšší (činí 3585,71 Kč) než částka 30 % jejich příjmu. Přiměřené náklady na bydlení žalobkyně a osob s ní společně posuzovaných tak činily v měsíci červnu 2008 a červenci 2008 částku 2928,90 Kč, v měsíci srpnu 2008 pak byly přiměřené náklady žalobkyně a osob s ní společně posuzovaných ve výši odůvodněných nákladů na bydlení, tj. v částce 3585,71 Kč. Příjem podle § 9 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi, tedy příjem po odečtení přiměřených nákladů na bydlení žalobkyně a osob s ní společně posuzovaných, činil v měsíci červnu 2008 a červenci 2008 částku 7709,10 Kč a v měsíci srpnu 2008 částku 9616,09 Kč. Průměrný příjem, tedy příjem po odečtení přiměřených nákladů na bydlení žalobkyně a osob společně posuzovaných, zjišťovaný pro posouzení nároku na příspěvek na živobytí žalobkyně v měsíci září 2008, tedy průměrný příjem snížený o přiměřené náklady na bydlení za rozhodné období tvořené měsíci červen 2008, červenec 2008 a srpen 2008, je ve výši 8344,76 Kč. Částka živobytí žalobkyně a osob s ní společně posuzovaných stanovená podle § 24 zákona o pomoci v hmotné nouzi v měsíci září činila 7080 Kč (z toho částka živobytí žalobkyně byla 2600 Kč, částka živobytí jejího syna L. P. činila 1600 Kč a částka živobytí otce žalobkyně J. P. byla ve výši 2880 Kč). Podle § 2 odst. 2 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi se osoba nachází v hmotné nouzi, není-li dále stanoveno jinak, pokud její příjem a příjem společně posuzovaných osob po odečtení přiměřených nákladů na bydlení nedosahuje částky živobytí, přičemž si nemůže tento příjem zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním a zabezpečení jejich základních životních potřeb je tak vážně ohroženo. Podle § 21 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi má nárok na příspěvek na živobytí osoba v hmotné nouzi podle § 2 odst. 2 písm. a) téhož zákona, jestliže její příjem a příjem společně posuzovaných osob nedosahuje částky živobytí posuzovaných osob.

Žalovaný uzavřel, že žalobkyně a osoby s ní společně posuzované se v měsíci září 2008 nenacházely v hmotné nouzi a žalobkyně neměla nárok na příspěvek na živobytí, neboť příjem posuzovaných osob po odečtení přiměřených nákladů na bydlení (8344,76 Kč) přesahoval částku živobytí posuzovaných osob (7080 Kč), tzn. že příjem žalobkyně a společně posuzovaných osob snížený o přiměřené náklady na bydlení postačoval k zajištění jejich výživy a ostatních základních životních potřeb.

Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 4. 2009, č. j. 38 Cad 38/2008 - 18, bylo rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 10. 2008, č. j. KUOK/103175/2008, zrušeno a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Soud označil za důvodnou námitku posuzování příjmů žalobkyně. Zákon o pomoci v hmotné nouzi sice vychází z toho, že příjem žalobkyně a společně posuzovaných osob se zjišťuje za poslední 3 měsíce před podáním žádosti o dávku, současně ovšem stanoví, že pokud došlo k podstatnému poklesu příjmu v měsíci, v němž byla podaná žádost, vychází se z příjmu za tento měsíc. Podle soudu pak posouzení podstatného poklesu příjmu nezávisí na správním uvážení správního orgánu, nýbrž se jedná o výklad neurčitého

právního pojmu. Otázku rozhodného období pro posuzování příjmu je třeba podle názoru soudu vykládat v souladu s účelem dávek pomoci v hmotné nouzi, jež řeší aktuální sociální situaci žadatele a jeho rodiny. Posuzování příjmu v období posledních 3 měsíců před podáním žádosti má zohlednit jistou stabilitu rodinných financí v určitém období. Pokud ale po tomto období dojde k poklesu způsobenému trvalou ztrátou příjmů, např. také ztrátou nároku na dávku státní sociální podpory, a nejedná se tedy o pouhý excés v rámci pravidelných příjmů, měl by správní orgán z tohoto poklesu vycházet, obzvláště pokud by se v důsledku tohoto poklesu již žadatel nacházel v aktuálním měsíci ve stavu hmotné nouze. Tento postup má podle soudu své meze v § 21 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi, který zapovídá nárok na příspěvek na živobytí rodině, jejíž průměrný měsíční příjem za 3 předcházející měsíce byl vyšší než trojnásobek životního minima. V souzené věci pak správní orgány vycházely z průměrného příjmu „rodiny“ za 3 měsíce před podáním žádosti ve výši 11 492,60 Kč, v měsíci září 2008 by pak činil započitatelný příjem 9 533 Kč, přičemž nárok na dávku by, byť v rádech desítek korun, vznikl. K tomuto poklesu došlo následkem zániku nároku na rodičovský příspěvek, v důsledku něhož se aktuální příjmy žalobkyně a společně posuzovaných osob dostaly v září 2008 pod hranici životního minima, a to až do doby získání nových příjmů, resp. zvýšení stávajících příjmů. Za tohoto stavu dospěl soud k závěru, že u žalobkyně došlo v září 2008 k podstatnému poklesu příjmu, a proto měly správní orgány při posuzování nároku na dávku vycházet z příjmů za měsíc září 2008.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a v nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů rozhodnutí, které jsou uvedeny v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

K tvrzené nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku stěžovatel konkrétně namítl, že krajský soud v něm sice dospěl k závěru o podstatném poklesu příjmu ve smyslu v ustanovení § 10 písm. b) věty první zákona o pomoci v hmotné nouzi, avšak tento neurčitý právní pojem nikterak nevyložil, zatímco v rozhodnutí o odvolání byly podrobně precizovány důvody, na základě nichž nelze pokles příjmu považovat za podstatný. Navíc krajský soud zcela pominul skutečnost, že výplata rodičovského příspěvku byla částečně nahrazena výplatou podpory v nezaměstnanosti, a proto napadený rozsudek postrádá vysvětlení, proč došlo k podstatnému poklesu příjmu i přes nahrazení jednoho výnosu druhým. Pouhé konstatování o podstatném poklesu příjmu žalobkyně přitom nemůže být považováno za dostatečné zdůvodnění učiněného závěru.

K tvrzené nezákonnosti rozsudku krajského soudu stěžovatel konkrétně namítl, že zánik nároku na rodičovský příspěvek sice lze považovat za pokles příjmu ve smyslu § 10 písm. b) věty první zákona o pomoci v hmotné nouzi, avšak ten není podstatný. V daném případě totiž rodičovský příspěvek, k ukončení jehož výplaty došlo, nebyl jediným zdrojem příjmů společně posuzovaných osob, a proto bylo možné aplikovat pouze § 10 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi, podle něhož je rozhodným obdobím, za které se zjišťuje příjem pro účely posuzování vzniku nároku na dávku v systému pomoci v hmotné nouzi, období 3 kalendářních měsíců předcházejících měsíci, v němž byla uplatněna žádost o dávku, tj. v daném případě měsíce červen, červenec a srpen 2008. Tuto úvahu navíc podporuje i výše příspěvku na živobytí, na níž by v dané věci vznikl nárok v případě aplikace § 10 písm. b) věty první zákona o pomoci v hmotné nouzi, neboť by se jednalo o částku 86 Kč.

Dále stěžovatel ve vztahu k tvrzené nezákonnosti napadeného rozsudku namítl, že žalobkyně se v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nezmínila

o potřebě hodnocení jejich příjmů podle § 10 písm. b) věty první zákona o pomoci v hmotné nouzi. Proto odvolací orgán musel podle § 89 odst. 2 správního řádu č. 500/2004 Sb. hodnotit pouze to, zda posuzování příjmů nebylo v rozporu se zákonem.

Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ustanoveními § 109 odst. 2 a 3 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, které byly stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněny. Přitom neshledal vady uvedené v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil stížnostní námitku o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu. Jestliže by totiž odůvodnění napadeného rozsudku postrádalo rozhodný důvod pro v něm učiněný závěr o tom, že v dané věci je rozhodným obdobím, za které se zjišťuje příjem pro účely posuzování vzniku nároku na příspěvek na živobytí, období kalendářního měsíce, v němž byla podána žádost o tuto dávku, tak by nebylo možné se zabývat ani správností tohoto závěru. Taková situace však nenastala.

V odůvodnění napadeného rozsudku totiž krajský soud uvedl, že k podstatnému poklesu příjmu ve smyslu ustanovení § 10 písm. b) věty první zákona o pomoci v hmotné nouzi dochází i při trvalé ztrátě příjmů, a to obzvláště za situace, kdy v důsledku poklesu příjmu se žadatel v aktuálním měsíci již nachází ve stavu hmotné nouze. Tímto způsobem tedy soud prvního stupně interpretoval uvedený neurčitý právní pojem, a proto nelze souhlasit se stěžovatelem, že takový výklad nebyl v napadeném rozsudku učiněn. Částečnou náhradou rodičovského příspěvku žalobkyni podporou v nezaměstnanosti se sice krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku nezabýval, avšak jako hlavní kritérium pro posouzení poklesu příjmu jako podstatného považoval vznik nároku na příspěvek na živobytí při zohlednění příjmů žadatele a posuzovaných osob za aktuální měsíc. Tím tedy krajský soud vymezil rozhodný důvod pro závěr o posuzované právní otázce, a proto jeho rozhodnutí nelze považovat za nepřezkoumatelné.

Stížnostní námitku o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku tedy Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

Proto mohl k další stížnostní námitce posoudit správnost právního závěru v rozsudku krajského soudu obsaženého.

Podle § 10 zákona o pomoci v hmotné nouzi je rozhodným obdobím, za které se zjišťuje příjem pro účely posuzování vzniku nároku na dávku,

a) období 3 kalendářních měsíců předcházejících měsíci, v němž byla uplatněna žádost o dávku, nebo

b) pokud došlo u osoby nebo společně posuzovaných osob k podstatnému poklesu příjmu, období kalendářního měsíce, v němž byla podána žádost o dávku; za podstatný pokles příjmu se považuje zejména ztráta příjmu z výdělečné činnosti, ukončení výplaty podpory v nezaměstnanosti nebo podpory při rekvalifikaci a ukončení výplaty rodičovského příspěvku. I v tomto případě se však pro účely posouzení podle § 21 odst. 2 zjišťuje současně rovněž příjem za období 3 kalendářních měsíců předcházejících měsíci, v němž byla uplatněna žádost o dávku.

Pojem podstatného poklesu příjmu, který je zakotven v ustanovení § 10 písm. b) věty první zákona o pomoci v hmotné nouzi, není legálně definován a toliko jsou demonstrativně vymezeny případy, kdy dochází k jeho naplnění. Jedná se o ztrátu určitého pravidelného příjmu, jímž dosud disponovali žadatel o dávku pomoci v hmotné nouzi či společně posuzované osoby. Výpadek tohoto výnosu však sám o sobě nemusí mít za následek podstatný pokles příjmu, neboť může být současně plně nahrazen jiným stálým výnosem žadatele o dávku pomoci v hmotné nouzi nebo některé ze společně posuzovaných osob. K takové situaci však v nyní projednávané věci nedošlo, neboť žalobkyně sice v měsíci září 2008 po ztrátě rodičovského příspěvku ve výši 3800 Kč obdržela podporu v nezaměstnanosti ve výši 2535 Kč, nicméně ta jí počala být vyplácena již od měsíce srpna 2008, takže v období kalendářního měsíce, v němž podala žádost o příspěvek na živobytí, došlo k podstatnému poklesu jejích příjmů. Podstatným poklesem příjmu podle § 10 písm. b) věty první zákona o pomoci v hmotné nouzi se totiž podle názoru Nejvyššího správního soudu rozumí ztráta pravidelného příjmu žadatele o dávku pomoci v hmotné nouzi nebo společně posuzovaných osob, která má za následek zásadní snížení jejich peněžních prostředků.

Taková situace nastává vždy, když v období kalendářního měsíce, v němž byla podána žádost o dávku pomoci v hmotné nouzi, v důsledku ztráty stálého výnosu nepřesahují příjmy posuzovaných osob po odečtení přiměřených nákladů na bydlení částky živobytí a tyto osoby se tak dostanou do stavu hmotné nouze (§ 2 odst. 2 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi). Jiný výklad pojmu podstatného poklesu příjmu by totiž vedl k nemožnosti reagovat na aktuální sociální situaci posuzovaných osob a po dobu hmotné nouze jim zajistit alespoň základní životní podmínky dávkou pomoci v hmotné nouzi, což by bylo v rozporu s účelem zákona o pomoci v hmotné nouzi, který je vymezen v jeho ustanovení § 1 odst. 1. V projednávané věci přitom v důsledku zániku nároku na rodičovský příspěvek dosáhl v měsíci září 2008 příjem žalobkyně a společně posuzovaných osob po odečtení přiměřených nákladů na bydlení výše 6994,70 Kč, zatímco částka jejich živobytí činila 7080 Kč, takže tyto osoby se v době podání žádosti o příspěvek na živobytí nacházely v hmotné nouzi. Průměrný měsíční příjem posuzovaných osob za 3 předcházející kalendářní měsíce přitom nebyl vyšší než trojnásobek jejich životního minima, takže v daném případě nebyly naplněny podmínky pro nepřiznání příspěvku na živobytí i při podstatném poklesu příjmu uvedené v ustanovení § 21 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Z těchto důvodů měly správní orgány obou stupňů při posuzování vzniku nároku na tuto dávku pomoci v hmotné nouzi postupovat podle § 10 písm. b) věty první zákona o pomoci v hmotné nouzi a zjišťovat příjmy posuzovaných osob za období, v němž byla podána žádost o dávku pomoci v hmotné nouzi. Není přitom podstatné, že žalobkyni by při takovém postupu vznikl po zaokrouhlení nárok na příspěvek na živobytí jen v částce 86 Kč, neboť příslušný právní předpis nestanoví nejnižší možnou částku pro přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi.

V odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalobkyně sice skutečně nenamítla, že příjmy posuzovaných osob měly být zjišťovány ve vztahu ke kalendářnímu měsíci, v němž byla podána žádost o příspěvek na živobytí. Nicméně v opravném prostředku požadovala přezkum zákonnosti celého prvoinstančního rozhodnutí a jelikož za použití ustanovení § 93 odst. 1, § 37 odst. 3 a § 82 odst. 2 věty první správního řádu č. 500/2004 Sb. nebyla vyzvána k uvedení konkrétních skutečností, v nichž spatřuje rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí, tak se odvolací orgán nemohl odvolávat na vázanost důvody odvolání zakotvenou v ustanovení § 89 odst. 2 téhož právního předpisu a v rozhodnutí o odvolání musel zkoumat i možnost aplikace ustanovení § 10 písm. b) věty první zákona o pomoci v hmotné nouzi, z něhož byl s ohledem na shora uvedené skutečnosti povinen vycházet.

Lze tedy uzavřít, že krajský soud nepochybil, když za použití ustanovení § 10 písm. b) věty první zákona o pomoci v hmotné nouzi dospěl k závěru o nutnosti zjišťovat příjem žalobkyně a společně posuzovaných osob za období kalendářního měsíce, v němž byla podána žádost o příspěvek na živobytí. Ani stížnostní námitky o nezákonnosti napadeného rozsudku tedy Nejvyšší správní soud nemohl považovat za oprávněné.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně v souladu s ustanoveními § 120 a § 60 odst. 1 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a žalobkyni podle obsahu soudního spisu žádné takové náklady nevznikly.

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

V Brně dne 28. srpna 2009

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu