



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **J. B.**, zast. JUDr. Šárkou Vítkovou, advokátkou, se sídlem Bráfova třída 16/2, Třebíč, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 7. 2014, č. j. 41 A 79/2013 - 34,

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 žalobce JUDr. Šárce Vítkové **s e n e p ř i z n á v á** odměna za zastupování žalobce ani náhrada hotových výdajů.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 6. 2013, č. j. MPSV-UM/3848/13/9S-VYK, změnil rozhodnutí Úřadu práce České republiky - krajské pobočky v Jihlavě (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 22. 5. 2013, č. j. MPSV-UP/2917066/13/HMN, o nepřiznání příspěvku na živobytí, a to tak, že žádost žalobce o příspěvek na živobytí zamítl.

V odůvodnění rozhodnutí žalovaný uvedl, že nárok na příspěvek na živobytí vzniká po splnění podmínek uvedených v § 21 a § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. V souladu s § 4 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů, je nezbytné zkoumat, zda tyto podmínky žalobce naplňuje společně s rodiči, s nimiž žije ve stejném bytě. Žalovaný nepřisvědčil námitce žalobce, že má být posuzován samostatně, neboť v bytě rodičů užívá pouze jednu místnost a sociální zařízení na základě nájemní smlouvy. Konstatoval, že tato námitka je z hlediska § 4 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o životním a existenčním minimu irelevantní a že rodiče žalobce byli povinni podle § 49 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi osvědčit skutečnosti rozhodné pro vznik nároku na dávku pomoci v hmotné nouzi. Vzhledem

k tomu, že tak ani na výzvu neučinili, správní orgán prvního stupně postupoval v souladu s § 49 odst. 5 uvedeného zákona a žádosti o poskytnutí příspěvku na živobytí nevyhověl. Správní orgán prvního stupně však pochybil, když uvedl nesprávný výrok, že se žalobci nepřiznává příspěvek na živobytí, a proto žalovaný rozhodnutí změnil tak, že se tato žádost zamítá.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 23. 7. 2014, č. j. 41 A 79/2013 - 34, žalobu proti uvedenému rozhodnutí o odvolání zamítl. V odůvodnění rozsudku soud konstatoval, že pro posouzení důvodnosti žaloby je zapotřebí nejprve zhodnotit, zda má být žalobce z hlediska zákona o životním a existenčním minimu posuzován samostatně, nebo ve smyslu § 4 odst. 1 písm. c) bod 2 uvedeného zákona společně s rodiči. Podle krajského soudu ze skutkových zjištění nesporně vyplývá, že žalobce je svobodný, bydlí v bytě rodičů, přičemž samostatně užívá jeden pokoj a společně s rodiči také sociální zařízení. Krajský soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2008, č. j. 3 Ads 74/2005 - 59, a učinil závěr, že žalobce byl posuzován společně s rodiči v souladu se zákonem. Dodal, že je zcela bezvýznamné, zda za ubytování platí peněžitou částku, hospodaří společně s rodiči nebo mu náleží výživné. Na závěr své argumentace konstatoval, že žalovaný postupoval v souladu se zákonem, neboť žalobce a osoby společně s ním posuzované nepředložili podklady nezbytné k posouzení žádosti o příspěvek na živobytí, v důsledku čehož nesplnili zákonné podmínky pro přiznání tohoto příspěvku.

Proti rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V ní namítl, že krajský soud nepřihlédl k § 115 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném v době podání žaloby (dále jen „občanský zákoník z roku 1964“). Podle názoru stěžovatele by bylo možné posuzovat jej pro účely zákona o životním a existenčním minimu společně s rodiči pouze tehdy, pokud by rovněž společně s nimi žil a uhrazoval náklady na společnou domácnost. Taková situace však podle stěžovatele nenastala, neboť v bytě rodičů užívá pouze nájemní smlouvou vymezený pokoj a sociální zařízení. Na společných nákladech se podle svých tvrzení nemůže podílet už proto, že je odkázán na charitu. Krajský soud podle stěžovatele nepřihlédl k § 115 občanského zákoníku z roku 1964 účelově a v rozporu s čl. 30 Listiny základních práv a svobod. K tomu stěžovatel dodal, že je diskriminován ve svých právech podle čl. 1 Listiny základních práv a svobod „*vůči osobám, které jsou na základě nájemních smluv ubytovány v bytech a ubytovnách ve vlastnictví cizích osob a právnických subjektů. Není povinností rodičů nahrazovat sociální systém státu vůči svým dětem jen proto, že si u nich výhodně pronajaly byt (samostatný bytový prostor). Pokud by si ho pronajali v nějaké ubytovně pro sociálně slabé, tak by žalovaný za ně platil značné částky za ubytování přímo majitelům dotyčných zařízení včetně dalších prostředků na živobytí oprávněným osobám.*“

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. V kasační stížnosti stěžovatel označil důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. „*[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvržené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*“ Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Kasační stížnost není důvodná.

Podle § 4 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o životním a existenčním minimu „*[s]polečně se pro účely tohoto zákona, není-li dále stanoveno jinak, posuzují rodiče a zletilé děti, pokud tyto děti společně s rodiči užívají byt a nejsou společně posuzovány s jinými osobami.*“

pokračování

Nejvyšší správní soud konstatuje, že se výkladem § 4 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o životním a existenčním minimu zabýval již ve své dřívější judikatuře. Podle rozsudku ze dne 26. 6. 2008, č. j. 3 Ads 74/2005 - 59, dostupného na www.nssoud.cz, „[o]krub společně posuzovaných osob pro účely posuzování stavu hmotné nouze ve smyslu zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, se posuzuje podle zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu. Podle § 4 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, se posuzují společně rodiče a zletilé děti, pokud tyto děti společně s rodiči užívají byt a nejsou společně posuzovány s jinými osobami podle písm. b) nebo d). Podmínka společného ubrakování nákladů na své potřeby tak není u kategorie rodiče a zletilé děti zákonem stanovena a její splnění (nesplnění) je pro účely stanovení, zda rodiče a zletilé děti posuzovat společně či nikoliv, zcela nerozhodné.“ Nejvyšší správní soud nemá důvod se v nyní projednávané věci odklánět od své dřívější judikatury. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o životním a existenčním minimu v rozhodné době nebylo nikterak provázáno s § 115 občanského zákoníku z roku 1964, jak mylně tvrdí stěžovatel. Důvodová zpráva k zákonu o životním a existenčním minimu uvádí, že „[p]odle dosavadní právní úpravy je podmínkou společného posuzování osob skutečnost, že osoby společně hospodáří ve smyslu § 115 občanského zákoníku. Tuto podmínku mnohdy posuzované osoby popírají. Zákon proto nově stanoví některé kategorie osob, které se posuzují vždy společně bez ohledu na toto vyjádření, se stanovenými výjimkami, které mohou být modifikovány podle potřeby též v jiných právních předpisech využívajících zákona o životním a existenčním minimu ... Dalším okruhem společně posuzovaných osob jsou rodiče a zletilé děti užívající společně byt. Nerozlišuje se, zda jsou děti nezaopatřené nebo ne, podmínkou však ani není prohlášení o společné domácnosti. Společně s rodiči se za těchto okolností neposuzují tyto děti jen tehdy, jsou-li společně posuzovány s jinými osobami, například se svým manželem, popřípadě s druhem.“ Orgán pomoci v hmotné nouzi může podle § 8 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi v případech hodných zvláštního zřetele vyloučit na žádost žadatele o dávku z okruhu společně posuzovaných osob tu osobu, u které žadatel prokáže, že společně s ním neužívá byt a společně s ním se nepodílí na úhradě nákladů společných potřeb. K takové situaci ovšem v nyní posuzované věci nedošlo. O tom svědčí rovněž skutečnost, že podle zákona k prokázání uvedených skutečností nestačí pouze písemné prohlášení žadatele o dávku, přičemž důvodová zpráva upřesňuje, že „[z]a prokázání toho, že osoba neužívá byt, by mělo být považováno prokázání užívání jiného bytu (zpravidla jinou nájemní nebo podnájemní smlouvou nebo vlastnictvím bytu); prokázat tuto skutečnost musí žadatel o dávku.“ V posuzované věci tedy neexistuje prostor pro takovou interpretaci předmětného ustanovení, kterou namítá stěžovatel.

Pokud by měl Nejvyšší správní soud přisvědčit závěrům stěžovatele, nemohl by tak učinit pouhou odlišnou interpretací a musel by podat návrh na zrušení § 4 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o životním a existenčním minimu Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky. Nejvyšší správní soud však nesdílí přesvědčení stěžovatele, že předmětné ustanovení odporuje čl. 1 a čl. 30 Listiny základních práv a svobod. Předně, situace, kdy žadatel o příspěvek na živobytí bydlí v bytě se svými rodiči, není totožná, jako když stejný žadatel najímá byt, nebo jeho část od jiných osob. Tento rozdíl vyplývá z jednoho ze základních principů sociální politiky, tedy principu subsidiarity, podle kterého je „každý povinen nejdříve pomoci sám sobě, nemá-li tuto možnost, musí mu pomoci rodina. Teprve dostane-li se do velkých obtíží, volá na pomoc jiná společenství a konečně teprve na posledním místě je k pomoci využíván stát.“ (GREGOROVÁ, Zdeňka; GALVAS, Milan. *Sociální zabezpečení*. Vyd. 2. Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 16). Podle § 85 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění do 31. 12. 2013, „[v]yživovací povinnost rodičů k dětem trvá do té doby, pokud děti nejsou samy schopny se žít.“ (srov. § 910 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Je tedy zřejmé, že z hlediska sociální pomoci a sociální soudržnosti nejsou vztahy mezi cizími osobami stejné jako vztahy mezi rodiči a dětmi, kteří nadto žijí ve stejném bytě. I proto je třeba tyto osoby ve smyslu § 4 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o životním a existenčním minimu posuzovat společně. Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel srovnává dvě skupiny obyvatel, které jsou vzájemně nesouměřitelné, přičemž vychází z mylného postulátu, že „povinností rodičů není nahrazovat sociální systém státu vůči svým dětem.“

Pouze komplementárně Nejvyšší správní soud uvádí, že i kdyby bylo možné uvedené skupiny obyvatel srovnávat, jejich rozdílná právní úprava podle judikatury Ústavního soudu automaticky nezakládá protiústavnost. V nálezu ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02, Ústavní soud uvádí, že „[z]ákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda takové preferenční zacházení zakotví. Musí přitom dbát o to, aby zvýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výbody) existoval vztah přiměřenosti ... V oblasti občanských a politických práv a svobod, již imanentně charakterizuje povinnost státu zdržet se zásahů do nich, existuje pro preferenční (tedy svou podstatou aktivní) zacházení s některými subjekty obecně jen minimální prostor. Naproti tomu v oblasti práv hospodářských, sociálních, kulturních a menšinových, v nichž je stát začasté povinen k aktivním zásahům, jež mají odstranit křiklavé aspekty nerovnosti mezi různými skupinami složitě sociálně, kulturně, profesně či jinak rozvrstvené společnosti, disponuje zákonodárce logicky mnohem větším prostorem k uplatnění své představy o přípustných mezích faktické nerovnosti uvnitř ní.“ Ustanovení § 4 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o životním a existenčním minimu ve smyslu výše citované důvodové zprávy slouží mimo jiné k ochraně systému pomoci v hmotné nouzi před jeho zneužíváním a destabilizací. Za situace, kdy dřívější právní úprava vedla k častému zneužívání institutu společné domácnosti pro tvrzení nároku na příspěvek na živobytí, toto opatření nebylo možné nahradit jiným, méně intenzivním a současně jím není založena nepřekonatelná překážka přístupu jednotlivce k sociální pomoci. Stěžovateli lze dát za pravdu, že kdyby najímal ubytovací prostory od jiných osob, než od svých rodičů, tak by pravděpodobně platil vyšší nájemné než nyní. Již sama tato skutečnost však potvrzuje závěr o vzájemné nesouměřitelnosti skupiny žadatelů o příspěvek na živobytí, kteří bydlí v bytě se svými rodiči a skupiny žadatelů o stejný příspěvek, kteří najímají byt, nebo jeho část, od jiných osob. Kromě toho však nelze přehlédnout, že se stěžovatel v nyní posuzované věci zcela dobrovolně rozhodl bydlet v bytě se svými rodiči. Splnění zákonných podmínek pro vznik nároku na příspěvek na živobytí tedy bylo a je plně v jeho moci.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel a s ním společně posuzované osoby v rozporu s § 49 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi neosvědčili skutečnosti rozhodné pro vznik nároku na dávku pomoci v hmotné nouzi, a proto správní orgány v souladu s § 49 odst. 5 uvedeného zákona žádost stěžovatele zamítly. 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.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 věty první a odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel nebyl v tomto řízení procesně úspěšný a žalovaný ze zákona nemá právo na náhradu nákladů řízení. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Soudem ustanovené zástupkyni stěžovatele advokátce JUDr. Šárce Vítkové Nejvyšší správní soud nepřiznal odměnu za zastupování ani náhradu hotových výdajů, neboť tato zástupkyně žádné náklady nevyčísliila a ze spisu nevyplývá, že by učinila některý z úkonů uvedených v § 11 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů.

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

V Brně dne 18. září 2014

JUDr. Jíří Palla
předseda senátu

pokračování