



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **Mgr. J. H.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, proti rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 3. 3. 2011, čj. MHMP 29204/2011, čj. MHMP 29205/2011, čj. MHMP 29171/2011 a čj. MHMP 29176/2011, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 4. 2015, čj. 4 Ad 41/2011 – 111,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 26. 11. 2010, čj. 50687/2010/AAJ, nepřiznal sociální odbor Úřadu městské části Praha 10 (dále „úřad městské části“) žalobci dávku mimořádné okamžité pomoci z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví pro měsíc říjen 2010. Žalobcovu odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítl Magistrát hlavního města Prahy (dále „magistrát“) rozhodnutím ze dne 3. 3. 2011, čj. MHMP 29204/2011.

[2] Rozhodnutím ze dne 26. 11. 2010, čj. 50684/2010/AAJ, nepřiznal úřad městské části žalobci dávku mimořádné okamžité pomoci na úhradu jednorázového výdaje pro měsíc říjen 2010. Žalobcovu odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítl magistrát rozhodnutím ze dne 3. 3. 2011, čj. MHMP 29205/2011.

[3] Rozhodnutím ze dne 26. 11. 2010, čj. 50708/2010/AAJ, nepřiznal úřad městské části žalobci dávku mimořádné okamžité pomoci z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví pro měsíc listopad 2010. Žalobcovy odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítl magistrát rozhodnutím ze dne 3. 3. 2011, čj. MHMP 29171/2011.

[4] Rozhodnutím ze dne 26. 11. 2010, čj. 50711/2010/AAJ, nepřiznal úřad městské části žalobci dávku mimořádné okamžité pomoci na úhradu jednorázového výdaje pro měsíc listopad 2010. Žalobcovy odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítl magistrát rozhodnutím ze dne 3. 3. 2011, čj. MHMP 29176/2011.

[5] Podle zákona č. 366/2011 Sb. se odvolacím orgánem ve věcech dávek pomoci v hmotné nouzi stalo s účinností od 1. 1. 2012 Ministerstvo práce a sociálních věcí. Do práv a povinností žalovaného tedy v souladu s § 69 s. ř. s. vstoupilo uvedené ministerstvo jakožto správní orgán, na který přešla působnost původního žalovaného.

II.

[6] Žalobce podal proti všem shora označeným rozhodnutím magistrátu ze dne 3. 3. 2011 (dále „napadená rozhodnutí“) žalobu k Městskému soudu v Praze. Městský soud žalobu zamítl. Žalobce neměl nárok na mimořádnou okamžitou pomoc podle § 36 odst. 1 písm. a) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“), protože nebyl osobou podle § 2 odst. 3 téhož zákona. Žalobcovy majetkové poměry mu mohly zaručit úhradu nákladů na bydlení, výživu i ostatní základní potřeby, a bylo možné to po něm spravedlivě požadovat.

[7] Žalobce tvrdil, že od října 2009 bezvýsledně inzeroval prodej svých nemovitostí na realitním webu společnosti OLX. Dále uvedl, že již 1. 1. 2010 vypracoval veřejný příslib 10% provize z kupní ceny oproti doporučení kupce nemovitostí, který byl rovněž bezvýsledný. Podle městského soudu byla jeho snaha zvýšit si příjem prodejem nemovitého majetku nedostatečná. Pokud se žalobci nepodařilo tímto způsobem po řadu měsíců oslovit žádného zájemce a přesto zopakoval pokus o rozeslání veřejného příslibu, nejedná se o maximální úsilí. Žalobce neprokázal, že je nemovitost neprodejná; pracovníci žalovaného nebyli povinni poskytovat mu poradenství ohledně prodeje nemovitostí a nedopustili se pochybení, pokud mu poskytly kontakty na Armádu spásy.

[8] Žalobce neměl vzhledem ke shora uvedenému nárok ani na dávku mimořádné okamžité pomoci na úhradu jednorázového výdaje podle § 36 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi, neboť nebyl osobou podle § 2 odst. 4 a 5 téhož zákona. Žalobce zejména nesplňoval podmínku, aby byl posuzován jako osoba v hmotné nouzi. Je nepochybné, že žalobce pobíral do 31. 7. 2010 příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení. Od 1. 8. 2010 mu úřad městské části odňal tyto dávky, neboť již nesplňoval podmínky podle § 26 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Neprojevoval dostatečnou snahu zvýšit si příjem vlastním přičiněním. Rozhodnutí úřadu městské části potvrdil magistrát rozhodnutím ze dne 7. 12. 2010; žalobu proti tomuto rozhodnutí městský soud zamítl rozsudkem ze dne 29. 7. 2014, sp. zn. 1 Ad 16/2011.

III.

[9] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Namítl, že od 1. 8. 2010 byl zcela bez likvidních prostředků a jakožto diabetik byl ohrožen diabetickým kómatem z důvodu hladovění. Úřady mu nepřiznaly mimořádnou okamžitou pomoc s poukazem na to, že je vlastníkem nemovitosti. Taková okolnost však není důkazem, že základní životní potřeby občana jsou zabezpečeny, protože je zjevné, že nemovitým majetkem nelze přímo hradit náklady na bydlení či na výživu.

[10] Dle stěžovatele jsou napadená rozhodnutí logicky rozporná. Podle žalovaného se u dávek mimořádné okamžité pomoci nehodnotí snaha zvýšit si příjem vlastním přičiněním, na druhou stranu však žalovaný přisvědčil úřadu městské části, že nabízení nemovitosti k prodeji není samo o sobě důkazem, že žalobce projevuje opravdovou snahu zvýšit si příjem vlastním přičiněním.

[11] V § 3 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi není definice „dostatečné snahy zvýšit si příjem vlastním přičiněním“. Je tudíž na vůli občana, jaký způsob zvolí. Správní orgány jsou povinny poskytovat žadateli o sociální dávku poradenství, jak řešit hmotnou nouzi, a jsou povinny respektovat jeho zájmy a důstojnost. Stěžovateli nelze klást k tíži, pokud správní orgány označily jeho způsob inzerce nemovitosti za nedostatečný, pokud mu zároveň nenabídly lepší alternativu; správní orgány nemohou obhájit svou pasivitu tím, že není jejich úkolem poskytovat poradenství ohledně prodeje nemovitostí.

[12] Městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2014, čj. 3 Ads 21/2013 – 42, který se týkal stěžovatelovy žádosti o jinou sociální dávku, a ve kterém Nejvyšší správní soud konstatoval, že stěžovatel neprokázal objektivní nevyužitelnost majetku. Tvrzení soudu, že stěžovatel měl zvolit prodej přes realitní kancelář, není relevantní, protože prodej přes realitní web je účinnější, rychlejší a bezpečnější. Stěžovatel využil služeb největšího realitního serveru „OLX“, což lze srovnat s inzercí v tištěných médiích. Nabízenou nemovitost bylo možné vyhledat pomocí internetového vyhledávače Google, a to v prvních deseti nabízených odkazech. Internetová inzerce nabízela letecké snímky a barevné fotografie nemovitosti, prohlížení nemovitosti funkcí „street view“, jakož i přímý vstup do katastru nemovitostí. Stěžovatel průběžně informoval správní orgány o této aktivitě; správní orgány si mohly inzerce ověřit pomocí internetového odkazu, který jim stěžovatel sdělil. Na realitních serverech vyhledávají nemovitosti i realitní kanceláře; stěžovatel tedy nepochybil, pokud nevyhledal realitní kancelář. Za dobu inzerce se stěžovateli ozvali zhruba 3 zájemci, kteří ale o nemovitost ztratili zájem. Jedná se tedy o neprodejnou nemovitost, což nelze stěžovateli vytýkat. Stěžovatel uzavřel, že by takto mohl vyvracet i další nepravdivá tvrzení žalovaného, která městský soud převzal do svého rozsudku; shora uvedené je však postačující.

IV.

[13] Žalovaný navrhl zamítnout kasační stížnost jako nedůvodnou.

V.

[14] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Stěžovatel žádal o dávku mimořádné okamžité pomoci z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví a na úhradu jednorázového výdaje podle § 36 odst. 1 písm. a) a b) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Namítl, že pro posouzení jeho nároku na dávku mimořádné okamžité pomoci není rozhodné, že je vlastníkem nemovitosti. Nejvyšší správní soud této námitce nepřisvědčil.

[17] Zákon o pomoci v hmotné nouzi vychází z čl. 30 Listiny a jeho cílem je zajistit dostatečné hmotné zabezpečení fyzickým osobám, které se ocitnou ve stavu hmotné nouze. Tyto dávky jsou nepojistného charakteru a jejich poskytování se řídí principem subsidiarity. Zákon o pomoci v hmotné nouzi zakotvuje dva typy dávek k zajištění základních životních podmínek fyzických osob, a to v první skupině dávky měsíčně se opakující - příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení (jenž navazuje na dávku státní sociální podpory příspěvek na bydlení) a ve druhé

skupině dávky jednorázové označované souhrnně jako dávka mimořádné okamžité pomoci, kde zákon zakotvuje v podstatě čtyři varianty této dávky. Příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení jsou základními prostředky k zajištění osob nacházejících se v hmotné nouzi a jedná se o dávky obligatorní, tedy takové, na něž vzniká nárok splněním podmínek stanovených zákonem. Mimořádná okamžitá pomoc, jak plyne ze samotného jazykového výkladu tohoto pojmu, je dávkou jednorázovou pro osoby ocitající se v takové mimořádné situaci, která vyžaduje okamžitou pomoc, ať už peněžitou či věcnou. Prostřednictvím mimořádné okamžité pomoci tak může být poskytnuta pomoc jednak osobě pobírající příspěvek na živobytí a v hmotné nouzi se již nacházející, jednak v nepříznivých a mimořádných situacích, kdy osoba není v hmotné nouzi, ale je jí nutné bezprostředně poskytnout pomoc.

[18] Ustanovení § 2 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi vymezuje případy, kdy se osoba **nachází** v hmotné nouzi. Podle § 2 odst. 3 téhož zákona pak platí, že se osoba **považuje** za osobu v hmotné nouzi též, jestliže nesplňuje podmínky uvedené v odstavci 2, avšak s přihlédnutím k jejím příjmům, celkovým sociálním a majetkovým poměrům jí hrozí vážná újma na zdraví. Jak vyplývá z jazykového, logického a systematického výkladu citovaných ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi, v případě hrozící vážné újmy na zdraví orgán pomoci v hmotné nouzi neposuzuje, zda je osoba žádající o dávku v hmotné nouzi osobou v hmotné nouzi ve smyslu § 2 odst. 2 téhož zákona, neboť tuto podmínku osoba pro získání mimořádné okamžité pomoci z tohoto důvodu splňovat nemusí. Na druhé straně ovšem i zde zákon uvádí, že to, zda osobě hrozí vážná újma na zdraví, je zapotřebí posuzovat „s přihlédnutím k jejím příjmům a celkovým sociálním a majetkovým poměrům“ (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2013, čj. 3 Ads 93/2012 – 48).

[19] Podle § 2 odst. 4 téhož zákona **může** orgán pomoci v hmotné nouzi **považovat** za osobu v hmotné nouzi „též osobu, kterou postihne vážná mimořádná událost a její celkové sociální a majetkové poměry jsou takové, že jí neumožňují překonat nepříznivou situaci vlastními silami; vážnou mimořádnou událostí se rozumí zejména živelní pohroma (například povodeň, vichřice a vyšší stupně větrné pohromy, zemětřesení), požár nebo jiná destruktivní událost, ekologická nebo průmyslová havárie.“ Podle § 2 odst. 5 písm. a) téhož zákona **může** orgán pomoci v hmotné nouzi **považovat** za osobu v hmotné nouzi „též osobu, která nemá vzhledem k příjmům a celkovým sociálním a majetkovým poměrům dostatečné prostředky k úhradě nezbytného jednorázového výdaje, spojeného zejména se zaplacením správního poplatku při prokázané ztrátě osobních dokladů, při vydání duplikátu rodného listu nebo dokladů potřebných k přijetí do zaměstnání, s úhradou jízdného v případě ztráty peněžních prostředků, a v případě nezbytné potřeby s úhradou noclehu.“ Zdůrazněná dikce citovaných ustanovení naznačuje, že v uvedených případech je konečné posouzení žadatele jako osoby v hmotné nouzi výhradně na správním uvážení příslušných orgánů. Přezkum ve správním soudnictví je v těchto případech omezen pouze na otázku překročení mezi správním uvážení (§ 78 odst. 1 s. ř. s.), resp. na otázku případné libovůle ze strany správního orgánu.

[20] Hodnocení sociálních a majetkových poměrů žadatele o dávku mimořádné okamžité pomoci je projevem zásady subsidiarity. Zákon o pomoci v hmotné nouzi vychází z premisy, že před přiznáním dávky je osoba v obtížné sociální situaci vždy povinna vyčerpat všechny možnosti ke zlepšení své situace a ke zvýšení příjmu vlastním přičiněním (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2014, čj. 3 Ads 21/2013 – 42). Konkrétní projev této premisy je obsažen například v § 3 odst. 1 písm. c) téhož zákona, podle kterého není v hmotné nouzi osoba, která „prokazatelně neprojevuje dostatečnou snahu zvýšit si příjem vlastním přičiněním (§ 11),“ nestanoví-li zákon jinak; zvýšením příjmu vlastním přičiněním je i prodej nebo jiné využití majetku (srov. § 11 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi).

[21] Ze shora uvedeného vyplývá, že správní orgány jsou oprávněny i u dávek mimořádné okamžité pomoci přihlížet k tomu, jaký má stěžovatel majetek a jak s ním nakládá, resp. zda po něm lze spravedlivě požadovat, aby k řešení své hmotné nouze použil tento majetek přednostně (tj. aby zvýšil svůj příjem prostřednictvím tohoto majetku). Nejedná se o logický rozpor: definice hmotné nouze podle § 2 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi zohledňuje způsobilost osoby zvýšit si příjem vlastním přičiněním, zatímco § 3 odst. 1 písm. c) téhož zákona vylučuje z dobrodinií zákona ty osoby, které se dostatečně nesnaží o zvýšení svého příjmu, ač to po nich lze spravedlivě požadovat.

[22] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel je vlastníkem pozemků parc. č. st. 17, 25/3, 32/2, 1244/3 a 1163 o celkové rozloze 8123 m² v k. ú. K. Ze sociálního šetření dne 16. 11. 2010 vyplynulo, že stěžovatel bydlí sám v malém nájemním bytě vybaveném starším nábytkem, lednicí, mikrovlnnou troubou, vařičem, rádiem a notebookem. Stěžovatel byl v evidenci úřadu práce od 1. 8. 2009 a dne 8. 11. 2010 požádal o předčasný důchod od 14. 11. 2010. Stěžovateli se nedaří najít vhodné zaměstnání a má předepsanou diabetickou a cholesterolovou dietu.

[23] Správní orgány také zohlednily mezi stranami nespornou skutečnost, že orgán pomoci v hmotné nouzi odňal stěžovateli s účinností od 1. 8. 2010 příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení. Od uvedeného data totiž stěžovatel nesplňoval podmínku uvedenou v § 26 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi, neboť po dobu 6 měsíců nevyužil svůj nemovitý majetek ke zvýšení příjmů a zároveň neprokázal, že se tak stalo navzdory jeho dostatečné snaze zvýšit si příjem vlastním přičiněním (srov. § 26 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi ve znění do 31. 12. 2011). Zákonnost a věcnou správnost rozhodnutí o odnětí těchto dávek potvrdil Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 29. 7. 2014, čj. 1 Ad 16/2011 – 118, a to na základě závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v rozsudku ze dne 26. 2. 2014, čj. 3 Ads 21/2013 – 42, kterým Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalovaného zrušil předchozí rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 3. 2013, čj. 1 Ad 16/2011 – 62. Správní orgány proto dospěly k závěru, že stěžovatele nelze považovat za osobu v hmotné nouzi i ve vztahu k dávkám mimořádné okamžité pomoci.

[24] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil kasační námitce, že stěžovateli nelze klást k tíži způsob, jakým se rozhodl své nemovitosti zpeněžit, a to pro neurčitost pojmu „*dostatečná snaha zvýšit si příjem vlastním přičiněním*.“ Neurčitost právního pojmu neznamená, že jeho obsah utváří adresát právní normy podle své libovůle, nýbrž že tento obsah je závislý na konkrétních okolnostech případu. Jak Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 26. 9. 2007, čj. 5 As 78/2006 – 95, „*neurčité právní pojmy zahrnují jevy, nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce užitím neurčitých pojmů dává orgánu aplikujícímu právní předpis prostor, aby posoudil, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli.*“ Orgány aplikující právo jsou proto povinny interpretovat neurčité právní pojmy v souladu s jejich účelem a ve vazbě na konkrétní skutkovou situaci. Nejedná se o absolutně volnou úvahu: příslušný orgán je povinen při interpretaci neurčitého právního pojmu postupovat v souladu se zákonem, shromáždit takové podklady, které mu umožní ve věci rozhodnout, a dbát na to, aby jeho rozhodnutí nebylo s těmito podklady v logickém rozporu. V uvedeném rozsahu podléhá interpretace neurčitých právních pojmů správními orgány přezkumu správních soudů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, čj. 7 As 78/2005 – 62).

[25] Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem neshledal, že by se správní orgány dopustily nepřipustné libovůle při posuzování stěžovatelových poměrů či jeho snahy zvýšit si příjem vlastním přičiněním, byť nelze popřít, že odůvodnění žalobou napadených rozhodnutí

je velmi stručné a pohybuje se na hranici přezkoumatelnosti. Správní orgány vzaly v potaz, že stěžovatel je dlouhodobě vlastníkem rozsáhlého majetku, který dosud nezpeněžil, a zabývaly se i tím, zda po stěžovateli bylo možné takový postup spravedlivě požadovat. Stěžovatel měl přitom na zpeněžení majetku dostatek času i finančních možností, neboť v ochranné době pobíral podporu v nezaměstnanosti i příspěvek na živobytí.

[26] Kasační námitky, že k prodeji majetku nedošlo z důvodu objektivního nezájmu o nabízené nemovitosti, zůstaly pouze v rovině tvrzení. Stěžovatel nepředložil v řízení před správními orgány ani v soudním řízení žádné důkazy, že skutečně nabízel v tvrzené době své nemovitosti na realitním serveru „OLX“; ani neuvedl bližší údaje o zájemcích, kteří si nemovitosti prohlédli. Jeho argumentace, že inzerce na jednom realitním serveru je co do efektu srovnatelná s inzercí v tištěných médiích nebo s inzercí prostřednictvím profesionálních realitních kanceláří, měla spíše spekulativní charakter a v kontextu projednávané věci nebyla přesvědčivá; obdobně nelze považovat za „dostatečnou snahu“ stěžovatelem uváděný veřejný příslib 10% provize z kupní ceny, neboť stěžovatel v této strategii pokračoval navzdory tomu, že původní veřejný příslib ze dne 1. 1. 2010 dosud nepřinesl žádné výsledky. Nejvyšší správní soud nepochybuje o tom, že pokud by stěžovatel skutečně usiloval o prodej svých nemovitostí, pravděpodobně by i vzhledem ke svému vzdělání vyzkoušel více inzertních možností a nespolehal se několik měsíců pouze na jediný internetový realitní server či neúspěšný veřejný příslib.

[27] Vzhledem ke shora uvedenému Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou.

[28] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně 27. října 2015

JUDr. Jan Passer
předseda senátu