



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl samosoudkyní JUDr. Janou Kábrtovou v právní věci

žalobce: R. D.

proti

žalovanému: Ministerstvo práce a sociálních věcí
sídlem Na Poříčním právu 1, 128 01 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 11. 2018, č. j. MPSV-2018/231126-918

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 11. 2018, č. j. MPSV-2018/231126-918 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce ČR – krajské pobočky v Hradci Králové ze dne 28. 8. 2018, č. j. 72923/2018/HKR (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“). Prvoinstančním rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobce o doplatek na bydlení za červenec 2017. Důvodem pro zamítavé rozhodnutí byla poskytnutá peněžní půjčka na zaplacení nájemného otcem žalobce.

II. Obsah žaloby

2. Žalobce se domáhal zrušení napadeného rozhodnutí. Namítal, že právní posouzení věci je nesprávné, neboť žalovaný neposoudil záležitost ve všech souvislostech a dostatečně nepřihlédl ke specifickým a podstatě práva na bydlení a pomoci v hmotné nouzi. Žalovaný své rozhodnutí založil na úvaze, že půjčka od otce žalobce je příjmem žalobce, s čímž žalobce nesouhlasí. Žalobce poukázal na to, že žalovaný neřeší věc v celé šíři, ale naopak formalisticky. Nedostatek v rozhodnutí správních orgánů spatřuje žalobce též v tom, že mu nebylo poskytnuto dostatečné vysvětlení a srozumitelné poučení. Ze zákona o pomoci v hmotné nouzi, a to ani z textu § 15 nevyplývá, že půjčka, poskytnutá osobou blízkou na zajištění bydlení, má být správním orgánem posuzována jako příjem.
3. Dále žalobce uvedl, že mu otec neposkytl žádný dar a zapůjčené peníze (22 000 Kč) musí otci vrátit. Nad rámec poukázal na to, že peníze byly půjčeny třetí osobou otci, který je pak půjčil žalobci, neboť otec žalobce je starobní důchodce a sám mu půjčit nemohl. O této skutečnosti se žalobce dozvěděl až po doručení napadeného rozhodnutí.
4. Žalobce závěrem poukázal na délku správního řízení, přičemž odmítl zavinění průtahů na svojí straně.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

5. Žalovaný uvedl, že zásadním argumentem pro nepřiznání dávky doplatku na bydlení byla skutečnost, že žalobce doložil dlužní úpisy za měsíce duben, květen, červen a července 2017 ve výši 5 500 Kč, na základě nichž obdržené finanční prostředky použil na úhradu nákladů na bydlení. Žalobci proto nebyly započítány žádné náklady na bydlení, a proto nárok na doplatek na bydlení nevznikl. Tento argument byl pak podpořen transparentním výpočtem nároku na dávku.
6. Úřad práce ani žalovaný dlužní úpisy žalobce nepovažovali za příjem, ale za půjčku, která se dle ustáleného výkladu MPSV považuje za majetek. Jelikož tato půjčka (majetek) poskytnutá osobou blízkou byla žalobcem beze zbytku použita na úhradu nákladů na bydlení, byla vnímána jako výpomoc rodiny při zajištění bydlení žalobce ve smyslu § 11 a § 15 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Žalovaný k tomu doplnil, že pokud by uvedená půjčka byla započtena jako příjem žalobce, nevznikl by žalobci nárok na doplatek na bydlení dle § 33 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi, neboť by mu nevznikl ani nárok na příspěvek na živobytí.
7. Žalovaný poukázal na to, že v daném případě bylo evidentní, že žalobci byla schopna pomoci osoba blízká. Argument, že se jednalo o půjčku od třetí osoby, zazněl až v žalobě a jeví se být účelovým. Situace žalobce byla úřadem práce i žalovaným zhodnocena komplexně, s přihlédnutím k nejlepšímu možnému řešení tíživé situace žalobce, neboť žalobci byla přiznána dávka příspěvek na živobytí a nepřiznána dávka doplatek na bydlení. Při jakémkoli jiném zhodnocení situace by došlo k nepřiznání obou dávek.
8. K námitkám žalobce ohledně nedodržení lhůt ve správním řízení žalovaný uvedl, že délka řízení souvisela se zjišťováním skutkového stavu a délka řízení neměla vliv na rozhodnutí ve věci samé.

IV. Replika žalobce

9. V replice na vyjádření žalovaného žalobce uvedl, že se jeví nelogickým, jestliže zapůjčené peníze použil na úhradu nákladů na bydlení, aby mu nevznikly žádné odůvodněné náklady a tím ani nárok na doplatek na bydlení.

V. Posouzení věci krajským soudem

10. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) Učinil tak bez nařízení jednání postupem za podmínek stanovených dle ustanovení § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Podle § 75 odst. 1 s.ř.s., soud při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Po prostudování správního spisu dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná.
11. Z předloženého správního spisu soud ověřil, že žalobce dne 12. 7. 2017 podal žádost o doplatek na bydlení. Položka *příjmy* i *majetek* byla proškrtuta. Z protokolu o ústním jednání z téhož dne je zřejmé, že k žádosti doložil prohlášení o celkových sociálních a majetkových poměrech za sebe i za syna, stejně tak doklady o výši měsíčních příjmů za měsíce 4/17, 5/17, 6/17 a 7/17, kde vyplnil, že neměl žádné příjmy a jeho syn pobíral sirotčí důchod.
12. Žadatel byl dne 24. 7. 2017 poučen, jaké doklady má k žádosti dále doplnit. Zejména šlo o potvrzení o studiu syna, doklad prokazující, že syn nesdílí s žadatelem společnou domácnost, doklady prokazující zápůjčku finančních prostředků. Požadované doklady měl žadatel doložit do 7. 8. 2017. Dne 31. 7. 2017 doložil doklad o úhradě nájemného a služeb za měsíc červen 2017.
13. Dne 7. 8. 2017 předložil žalobce potvrzení o studiu syna, doklad o trvalém pobytu syna, průkaz uchazeče o zaměstnání, měsíční předpisy služeb a vyúčtování. Dále předložil kopii rozsudku Okresního soudu v Hradci Králové ze dne 1. 11. 2016, č.j. 0P 353/99-171, jímž se nezletilý svěřil do péče otce (žalobce). Z odůvodnění rozsudku lze seznat, že otec a syn sdílejí společnou domácnost, a to nejprve v místě bydliště žalobcovy matky, následně že měli v úmyslu přestěhovat se společně do otcova pronajatého bytu. Jako příjem žalobce je v rozsudku uváděn prodej zboží z Číny, byť bez živnostenského listu.
14. Dne 9. 8. 2017 byly založeny kopie dlužních úpisů ze dnů 1. 5. 2017, 2. 6. 2017 a 10. 7. 2017, které stvrzují, že žalobce převzal vždy částku 5 500 Kč od svého otce s tím, že dlužná částka je splatná bezúročně v následujícím měsíci. Z informace o užíváním bytu ze dne 9. 8. 2017 soud zjistil, že žalobce obývá část bytu v
15. Žalobce byl opětovně vyzván Úřadem práce dne 4. 10. 2017 k doložení chybějících dokladů, a to doložení nájemní smlouvy s platností k měsíci podání žádosti o dávku a k doložení dokladů, prokazujících zápůjčku v měsíci dubnu 2017. Dne 25. 10. 2017 doložil žalobce dlužní úpis ze dne 1. 4. 2017 se shodným obsahem jako již výše citované.
16. Dne 8. 11. 2017 doložil žadatel dodatek k nájemní smlouvě.
17. Na základě protokolu o ústním jednání ze dne 11. 12. 2017 soud zjistil, že správní orgán informoval žadatele, že dávka mu nebude přiznána z důvodu vysokých příjmů.
18. Dne 20. 12. 2017 předložil žadatel dlužní úpisy za měsíce srpen – říjen 2017, přičemž každý měsíc si žadatel vypůjčil částku 5 500 Kč od odlišných osob.

19. Dne 28. 8. 2018 správní orgán prvního stupně vydal rozhodnutí č.j. 72923/2018/HKR, jímž rozhodl nepřiznat doplatek na bydlení, o který žalobce požádal dne 12. 7. 2017. V odůvodnění zrekapituloval průběh řízení a citoval zákonná ustanovení. Pro výpočet dávky byl v rozhodnutí uveden výpočet zohledňující náklady na bydlení ve výši 0 Kč, příspěvek na bydlení ve výši 0 Kč, příjmy ve výši 0 Kč, příspěvek na živobytí ve výši 2 200 Kč, životní minimum ve výši 2 200 Kč. V odůvodnění je uvedeno, že vzhledem k doloženým dlužním úpisům na částky, které byly použity na úhradu nákladů na bydlení, nebyly započítány žádné náklady na bydlení. Správní orgán prvního stupně uzavřel, že jde o pomoc rodiny.
20. V odvolání proti rozhodnutí žalobce uvedl, že nešlo o pomoc rodiny, ale o půjčku, kterou je povinen vrátit. Odkázal na rozhodnutí MPSV ze dne 9. 5. 2018, č.j. MPSV 2018/91087-918.
21. Napadeným rozhodnutím odvolací správní orgán prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Tvzení odvolatele vypořádal v 6 námitkách, ke kterým se po rekapitulaci řízení a citaci zákonných ustanovení vyjádřil. Shrnl, že zásadním argumentem pro nepřiznání dávky bylo, že odvolatel doložil dlužní úpisy (kde věřitelem je jeho otec), na základě nichž obdržené finanční prostředky byly použity na úhradu bydlení, tudíž žadateli nebyly započítány žádné náklady na bydlení. Správní orgán při hodnocení půjčky od otce vybral příznivější z možných variant, neboť peníze byly vnímány jako výpomoc rodiny. Pokud by byly peníze vnímány jako půjčka, mohlo by dojít též k nenaplnění podmínek nároku pro přiznání příspěvku na živobytí.

Nepřezkoumatelnost pro nedostatek odůvodnění

22. Podle § 68 odst. 3 správního řádu se v odůvodnění rozhodnutí uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Řečeno náhledem zákonného ustanovení, správní orgán musí přesně a srozumitelně vylíčit vše, co ho vedlo k jeho rozhodnutí, přičemž jeho úvaha musí vést k hodnocení individuální povahy protiprávního jednání (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, č.j. 4 As 51/2007-68).
23. Krajský soud proto obrátil pozornost na prvoinstanční i napadené rozhodnutí a dospěl k závěru, že ani jedno z nich neobstojí v testu přezkoumatelnosti, přesněji co do nedostatku jejich odůvodnění. Přestože oba správní orgány zrekapitulovaly průběh správního řízení se zohledněním každé výzvy a každého doložení dokladů, též citovaly zákonná ustanovení, v odůvodnění sám soud neshledal dostatečnou argumentační sílu a srozumitelnost.
24. Prvoinstanční rozhodnutí obsahuje závěr o tom, že peníze poskytnuté na dlužní úpisy jsou považovány za pomoc rodiny. Správní orgán se finančními prostředky od otce žalobce dále více nezabýval, nehodnotil, zda se jedná o prostředky poskytované pravidelně, zda jsou žalobcem pravidelně vrácené otci, apod. Přestože rozhodnutí obsahuje výčet toho, co lze započítat do nákladů na bydlení, v další části správní orgán uzavírá, že nebyly započítány žádné náklady na bydlení. Směšuje tak existenci nákladů a jejich úhradu z různých zdrojů. V řízení bylo prokázáno, že žalobce je povinen hradit nájem, služby spojené s užíváním bytu a spotřebu energií. Toto vše odpovídá

vypočítaným nákladům na bydlení, které tedy nejsou nulové, jak konstatoval správní orgán. Pokud tedy explicitně ze zákona nevyplývá postup správního orgánu, tím spíše bylo zapotřebí, aby tento svůj postup odůvodnil a dostatečně osvětlil. Odkaz na § 15 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, zcela absentuje. V této souvislosti je nutno poukázat na to, že preciznější odůvodnění postupu prvoinstančního správního orgánu obsahuje jeho vyjádření pro odvolací orgán, které přiložil k odvolání.

25. Ve správním soudnictví se posuzují odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a rozhodnutí odvolacího orgánu jako jeden celek. To znamená, že nedostatek v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí lze napravit, případně odůvodnění doplnit, a to v rámci odvolacího řízení v odůvodnění rozhodnutí odvolacího správního orgánu. V daném případě bylo nezbytné, aby z odůvodnění správních orgánů obou stupňů, resp. z odůvodnění napadeného rozhodnutí, bylo jednoznačně zřejmé, jakými úvahami byl správní orgán veden při posouzení finančních prostředků získaných od otce žalobce.
26. Žalovaný měl ve smyslu § 89 odst. 1 správního řádu přezkoumat soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy, a správnost napadeného rozhodnutí přezkoumat v rozsahu námitek, uvedených v odvolání. V odvolání žalobce tvrdil, že nešlo o výpomoc rodiny, ale o půjčku, kterou musí vrátit. Tím spíše bylo proto povinností žalovaného ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu odůvodnit, proč je postup prvoinstančního orgánu zákonný.
27. Ani napadené rozhodnutí však nenapravilo pochybení prvostupňového řízení, neboť odůvodnění trpí obdobnými nedostatky. Na rozdíl od prvního rozhodnutí se v rozhodnutí o odvolání objevily již i citace § 15 zákona o pomoci v hmotné nouzi, nicméně toto není nikterak rozvedeno, nejsou uvedeny analogické příklady, ani srovnání půjčky či podpory rodiny. Přestože v napadeném rozhodnutí žalovaný uvedl, že při posuzování finančních prostředků jako půjčky by mohlo být dospěno k závěru pro účastníka méně příznivému, tuto svoji polemiku ničím nepodpořil. Omezil se pouze na hypotetické konstatování, o to nepřijatelnějšího, že odepíral posouzení finančních prostředků co do charakteru takového, jaký jim přiznával sám žalobce. V tomto světle pak vyznívá poněkud paradoxně vyjádření žalovaného k žalobě, že úřad práce ani žalovaný dlužní úpisy žalobce nepovažovali za příjem, ale za půjčku.
28. Pochybení žalovaného spatřuje soud v tom, že shodně jako prvostupňový správní orgán postavil svoji argumentaci pouze na tvrzeních, které podporovaly jeho závěr o tom, že žádosti nelze vyhovět. Žalovaný vycházel obdobně jako prvostupňový správní orgán z předpokladu, že bydlení hradil za žalobce otec, tedy sám žalobce neměl náklady na bydlení. Nejsou zřejmé úvahy, kterými se žalovaný ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu řídil při tom, proč finanční prostředky považuje za výpomoc rodiny ve smyslu § 15 zákona o pomoci v hmotné nouzi, nikoliv za půjčku (jak o těchto prostředcích celou dobu hovořil žalobce). Žalovaný zcela rezignoval na vypořádání se s rozhodnutím, na které žalobce poukazoval ve svém odvolání, přestože jej převzal do výčtu námitek proti prvostupňovému rozhodnutí.
29. V daném správním řízení je to právě žalovaný, kterého podle § 50 odst. 2 správního řádu tíží důkazní břemeno, a proto si má obstarat dostatek podkladů pro své rozhodnutí, nikoliv vycházet z řetězce nepodložených úvah: peníze poskytnuté od osoby blízké použity na úhradu nákladů na bydlení – pomoc rodiny – vznikly nulové náklady na

bydlení. O tom proč a jakou cestou správní orgán k tomuto závěru dospěl, není možné dozvědět se nic.

30. Soud považuje obě odůvodnění za nedostatečná. Fakt, že žalovaný svoji argumentaci rozvedl ve vyjádření k žalobě, na závěru o nepřezkoumatelnosti obou rozhodnutí nemůže nic změnit. Individualizované a přesné odůvodnění totiž musí být zachyceno ve správním rozhodnutí. Jen takové rozhodnutí pak může obstát při soudním přezkumu.
31. Podle ustálené judikatury správních soudů o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů lze hovořit v situaci, kdy správní orgán své rozhodnutí neodůvodní dostatečně vzhledem k požadavkům zákona (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, sp. zn. 2 As 37/2006). Jak již judikoval Vrchní soud v Praze (viz rozsudek ze dne 26. 2. 1993, sp. zn. 6 A 48/92 [SJS 27/0; SP 27/1994]), z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předesílané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů a – v případě rozhodování o relativně neurčité sankci – jaké úvahy jej vedly k uložení sankce v konkrétní výši. Zároveň zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů, či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů je takové rozhodnutí, které se nevypořádává se stěžejními námitkami účastníka, které zjevně mohou mít vliv na rozhodnutí ve věci. Za takovou argumentaci, která si vyžadovala podrobné vypořádání ze strany žalovaného, soud považuje již zmíněné posouzení předložených dluhopisů.
32. Nejvyšší správní soud setrvale judikuje (viz např. rozsudek ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71 publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS), že pokud se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku nevypořádá se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nedostatku jeho důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Nedostatek odůvodnění rozhodnutí nemůže být dodatečně zhojen případným podrobnějším rozbořením právní problematiky, či vypořádáním odvolacích námitek učiněným až v soudním řízení o přezkumu tohoto rozhodnutí. Vyjádření žalovaného v řízení o žalobě proto již v posuzované věci nemůže zhojit nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované spočívající v nevypořádání se s odvolacími námitkami (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2016, sp. zn. 4 As 144/2016).
33. S ohledem na výše uvedené proto krajský soud shledal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů.

VI. Závěr a náklady řízení

34. Soud vzhledem k výše uvedenému dospěl k závěru, že je žaloba důvodná. Žalobce byl ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s. zkrácen na svých subjektivních veřejných právech rozhodnutím správního orgánu. Soud proto podle § 78 odst. 1 s.ř.s. zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení uvedené v § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. a věc vrátil v souladu s § 78 odst. 4 s.ř.s. žalovanému k dalšímu řízení.

35. Podle § 78 odst. 5 soudního řádu správního je v dalším řízení žalovaný správní orgán vázán právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku. V novém rozhodnutí bude tedy žalovaný povinen řádně vysvětlit, proč považuje finanční prostředky zapůjčené otcem žalobci za výpomoc rodiny a jaké důsledky z toho vyvozuje. Přitom se především řádně vypořádá s argumentací žalobce ohledně toho, že se jednalo o půjčku. Oproti tomu bude muset žalobce správnímu orgánu dostatečně prokázat, zda jím tvrzenou půjčku splácí, neboť všechny dlužní úpisy byly splatné do následujícího měsíce. Pakliže však nemá žalobce jiný příjem, lze dospět též k závěru, že dlužní úpisy slouží pouze k zakrytí jiných reálných příjmů žalobce, neboť otec nemůže předpokládat, že zapůjčené finanční prostředky budou následující měsíc vráceny. Žalovaný žádost posoudí v intencích nálezu Ústavního soudu I. ÚS 3237/18, či rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2018, č.j. 10 Ads 386/2017-46.
36. O nákladech řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 soudního řádu správního, dle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalovaný úspěch v řízení neměl a žalobci žádné náklady nevznikly, jak vyplývá z obsahu spisu.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Hradec Králové 10. únor 2020

JUDr. Jana Kábrtová v. r.
samosoudkyně

Za správnost vyhotovení: R. V.