



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl samosoudkyní JUDr. Marcelou Sedmíkovou v právní věci žalobce **Ing. Z. B.**, proti žalovanému **Ministerstvu práce a sociálních věcí** se sídlem Na Poříčním právu 1/376, 128 01 Praha 2, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje, odboru sociálních věcí se sídlem U Jezů 642/2a, 461 80 Liberec 2, ze dne 20. prosince 2011 č. j. OSV/907/2011/R/700, o doplatek na bydlení, t a k t o :

- I. **Rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 20. prosince 2011 č.j.: OSV/907/2011/R/700 a jemu předcházející rozhodnutí Městského úřadu Lomnice nad Popelkou, odboru vnitřní správy, oddělení sociální péče ze dne 22. 11. 2011 č.j.: 3144/2011/LNP se z r u š u j í pro vady řízení a věc se v r a c í žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Včasnou žalobou se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje, odboru sociálních věcí ze dne 20. prosince 2011 č.j. OSV/907/2011/R/700, které se týkalo doplatku na bydlení. V daném případě je

namístej objasnit, že zákonem č. 366/2011 Sb. byl změněn i zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, proto je žalovaným s účinností od 1.1.2012 Ministerstvo práce a sociálních věcí se sídlem Na Poříčním právu 1/376, 128 01 Praha 2 (dále jen MPSV), na něhož přešla působnost krajských úřadů, a nikoli Krajský úřad Libereckého kraje, který byl odvolacím orgánem do 31.12.2011 (§ 77 odst. I), jehož rozhodnutí bylo žalobou napadeno.

Žalobce se tedy domáhal přezkoumání již výše označeného rozhodnutí správního orgánu, tedy Krajského úřadu Libereckého kraje (dále jen Krajského úřadu) ze dne 20. prosince 2011, jímž bylo v odvolacím řízení podle § 90 odst. 5 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů napadené rozhodnutí Městského úřadu Lomnice nad Popelkou č.j.: 2991/2011/LNP ze dne 7. listopadu 2011 (dále jen Městského úřadu) potvrzeno a žalobcovo odvolání zamítnuto.

Pro další úvahy krajského soudu, rozhodnutí o žalobě a jeho odůvodnění považuje soud za nezbytné věnovat pozornost obsahu a odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí: v odůvodnění soudem přezkoumávaného rozhodnutí ze dne 20. prosince 2011 Krajský úřad nejprve popsal obsah jím přezkoumávaného rozhodnutí prvostupňového orgánu, tedy Městského úřadu vydaného dne 7. listopadu 2011, kterým byla žalobci přiznána pomoc v hmotné nouzi a to konkrétně doplatek na bydlení ve výši 300,-Kč měsíčně s účinností od dne 1. října 2011.

Dále správní orgán odkázal na zákonnou úpravu, ze které při posuzování důvodnosti podaného odvolání vycházel, tedy na zák. č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o pomoci v hmotné nouzi) a na zák. č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o životním a existenčním minimu).

Vycházel z následujícího skutkového stavu zachyceného ve spisové dokumentaci prvostupňového orgánu: žalobce byl v době rozhodování nezaměstnaný, byl evidován jako uchazeč o zaměstnání u úřadu práce bez nároku na výplatu podpory v nezaměstnanosti. Dle zákona o pomoci v hmotné nouzi byl považován za osobu v hmotné nouzi a byl mu tak poskytován příspěvek na živobytí v částce 3.126,-Kč měsíčně. Projednávaný případ se odvíjí od další žádosti žalobce týkající se poskytnutí doplatku na bydlení uplatněné dne 19. 10. 2011 u Městského úřadu. Opodstatněnost své žádosti žalobce dokladoval rozpisem nákladů, které dle svého přesvědčení považoval za odůvodněné náklady pro domácnost.

Dále věnoval žalovaný převážnou část odůvodnění svého rozhodnutí citaci jednotlivých ustanovení zákonné úpravy dopadající na projednávaný případ. Odůvodnění odkazuje na ust. § 33 zákona o pomoci v hmotné nouzi, konkrétně na jeho odst. 1 písm. a) a odst. 5 věta první (doplněno krajským soudem). Dále je v rozhodnutí plně ocitován § 34 téhož zákona a ještě § 35.

Žalovaný se závěrem s postupem prvostupňového orgánu i s jeho konečným rozhodnutím ztotožnil s tím, že případ žalobce byl posouzen jako případ hodný

zvláštního zřetele a na základě předložených dokladů stanovil orgán prvního stupně odůvodněné náklady částkou 300,-Kč měsíčně.

V žalobě původně doručené Okresnímu soudu v Liberci a posléze na základě jeho poučení obsaženém v usnesení č.j. 12C 10/2012-9 ze dne 8. února 2012 doručené Krajskému soudu v Ústí nad Labem – pobočka Liberec, který jej předložil zdejšímu krajskému soudu jako soudu věcně i místně příslušnému, vyslovil žalobce nesouhlas s rozhodnutím, resp. s přiznanou částkou doplatku na bydlení. Poukázal na jím zcela jasně doložené a odůvodnitelné náklady (nájemního) bydlení, které takto vyčíslené a spolu s příspěvkem na živobytí jsou nezbytné pro zajištění chodu jeho samostatné domácnosti.

Žalobce tak zdůraznil svůj nesouhlas s názorem správního orgánu, protože jde o rozhodnutí, kde se podle žalobce jeho odůvodnění se nezakládá na právnickém odůvodnění a výsledek je buď nepochopení zákona o pomoci v hmotné nouzi nebo jeho vědomé porušení, když správní orgán rozhodl a neakceptoval § 35 uvedeného zákona. Jeho rozhodnutím došlo k vědomé perzekuci osoby žalobce, tedy k opačnému trendu než podpoře a začlenění jednotlivce do společnosti. Z obsahu žalobcova odvolání lze dovodit, že s rozhodnutím žalovaného jednoznačně nesouhlasí, a proto je namístě jeho zrušení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě vyhotoveném dne 5. června 2012, které je bezprostřední reakcí na žalobu a jehož obsah není součástí přezkoumávaného rozhodnutí, nejprve zrekapituloval, jaké konkrétní listinné důkazy doložil žalobce ke své žádosti o dávku – doplatek na bydlení - podané dne 19. října 2011 městskému úřadu. Poté shrnul průběh řízení provedeného před správními orgány obou stupňů, jehož výsledkem byla vydaná rozhodnutí, konkrétně rozhodnutí městského úřadu ze dne 22. listopadu 2011 (doplatek na bydlení v částce 300,-Kč) a rozhodnutí odvolacího orgánu, kterým je žalovaný a který svým rozhodnutím ze dne 20. prosince 2011 zamítl odvolání a potvrdil správnost rozhodnutí orgánu prvostupňového.

Správní orgán ve vyjádření opět věnoval značnou část citaci právní úpravy dopadající na řešený problém, konkrétně § 33, § 34 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Objasnil, že žalobce bydlí v maríngotce v obci Chlum a jeho případ byl posouzen jako případ hodný zvláštního zřetele. Správní orgán připustil, že žalobce již na počátku doložil rozpis nákladů na bydlení nezbytných pro jeho domácnost, nicméně žalobci mělo být dle tvrzení žalovaného již při podání žádosti vysvětleno, že v případech hodných zvláštního zřetele nelze započítat veškeré předložené náklady na bydlení. Žalovaný proto započítal do informací o bytu náklady za uhlí a náklady placené jako měsíční zálohy na elektrickou energii ve výši 190,-Kč, jak zjistil dotazem na zákaznické lince ČEZ. Výsledkem šetření a posouzení bylo rozhodnutí o přiznání doplatku na bydlení ve výši 300,-Kč měsíčně. Rozhodnutí považoval za souladné s právními předpisy, a proto navrhl žalobu zamítnout.

Podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen s.ř.s.), soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím

vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen „správní orgán“). Podle § 31 odst. 2, 3 s.ř.s. ve věcech pomoci v hmotné nouzi rozhoduje specializovaný samosoudce, který má práva a povinnosti předsedy senátu.

Správní orgány obou stupňů vycházely z následujícího skutkového stavu a důkazů, které jsou součástí správního spisu: dne 19. října 2011 byla městskému úřadu doručena na formulářová žádost o doplatek na bydlení žalobcem sepsaná dne 18. října 2011.

Z informace o užívaném bytě vyplývá, že se jedná o obytný přívěs, přičemž žalobcem vyčíslená měsíční úhrada za služby spojené bezprostředně s užíváním „bytu“ činí 1.580,-Kč.

Součástí žádosti učinil žalobce přehled svým příjmů k tomu vynaložených nákladů na bydlení. Z nich vyplynulo, že žalobce pobírá existenční minimum 2.020,-Kč měsíčně a životní minimum přiznané v částce 3.126,-Kč měsíčně. Roční náklady na bydlení činí kumulativně za rok 15.213,-Kč (měsíčně 1.268,-Kč) a měsíční náklady za elektrickou energii 312,-Kč. Žalobce se tak domáhal doplatku na bydlení 1.580,-Kč měsíčně.

Správní orgán prvního stupně rozhodl o žalobcově žádosti 22. listopadu 2011 tak, že žalobci přiznal doplatek na bydlení ve výši 300,-Kč měsíčně od října 2011. Učinil tak na základě předložených dokladů a informací získaných do jiných státní orgánů a obcí.

V odvolání pak žalobce s přiznanou výší doplatku vyslovil nesouhlas s tím, že tato částka, resp. zřejmě rozhodnutí jako takové, nemá právní sílu, resp. potvrzuje faktickou oprávněnost odůvodnitelných nákladů uvedených žalobcem v podání z 21. listopadu 2011.

Výsledkem tohoto odvolání bylo rozhodnutí Krajského úřadu ze dne 21. prosince 2011, jehož obsah byl již konstatován v úvodu odůvodnění tohoto soudního rozsudku a které žalobce učinil předmětem soudního přezkumu.

Dle § 76 odst. 1 písm. a), b) s.ř.s. soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí a proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění.

V této věci se podanou žalobou domáhal žalobce zrušení napadeného rozhodnutí Krajského úřadu z důvodů již výše uvedených. Soud po seznámení se s obsahem správního spisu a obsahem odůvodnění napadeného rozhodnutí Krajského úřadu, jakož i jemu předcházejícího rozhodnutí Městského úřadu, dospěl k závěru, že obě rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost, což způsobuje vady řízení, a proto byla žaloba shledána důvodnou.

Požadavkem týkajícím se obsahu a charakteru odůvodnění správního orgánu tak, aby bylo přezkoumatelné, se opakovaně zabývaly krajské soudy i Nejvyšší správní soud v Brně.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu v Brně ze dne 22.01.2004 č.j. 4 Azs 55/2003-51: *„Rozhodnutí správního orgánu, v jehož odůvodnění nejsou uvedeny důkazy, na jejichž podkladě správní orgán dovodil své závěry, je v rozporu s § 47 odst. 3 správního řádu a je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]“*. Přiměřeně lze na daný případ použít i dalšího rozhodnutí téhož soudu ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 As 51/2003-58: *„II. Nedostatek odůvodnění rozhodnutí vydaného ve správním řízení nemůže být dodatečně zhojen případným podrobnějším rozbořem právní problematiky učiněným až v kasační stížnosti brojící proti rozhodnutí soudu, jímž bylo správní rozhodnutí zrušeno jako nepřezkoumatelné pro nedostatky v odůvodnění.“*

Obdobný požadavek vznesl ve svém rozsudku ze dne 30. 12. 2005, čj. 11 Ca 207/2005-23 Městský soud v Praze: *„Správní orgán je povinen již v odůvodnění svého rozhodnutí uvést, o jaké zjištěné okolnosti se v tomto rozhodnutí opíral a jak k nim dospěl; nepostačuje tedy, vysvětlí-li svůj postup až následně (zde ve vyjádření k žalobě proti danému rozhodnutí). Takové rozhodnutí správního orgánu je pak nepřezkoumatelné.“*

Pokud tedy v intencích požadavků výše uvedených krajský soud posuzoval přezkoumávané rozhodnutí žalovaného, nezbylo mu nežli uzavřít, že se jedná o rozhodnutí nepřezkoumatelné přinejmenším pro nedostatek důvodů. Žalovaný v rozhodnutí v zásadě ocitoval zákonnou úpravu vztahující se k projednávanému případu a poté toliko konstatoval, že se ztotožnil se závěrem prvoinstančního orgánu, který posoudil případ žalobce jako případ hodný zvláštního zřetele a přiznal odůvodněné náklady částkou 300,-Kč měsíčně. Teprve ve vyjádření k žalobě jsou uvedeny jednotlivé důkazy předložené žalobcem a dále snaha objasnit rozhodnutí s ohledem na § 34 odst. 1 písm. c) správního řádu, tedy obhájit oprávněnost, důvodnost a přiměřenost učiněného správního uvážení. Takovýto postup však odporuje ustálené soudní judikatuře a požadavkům na náležité odůvodnění správního rozhodnutí (viz odkazy na konkrétní soudní rozhodnutí v odůvodnění tohoto rozsudku).

V konkrétně projednávané věci se navíc jedná o rozhodnutí, které se mimo jiné opíralo o § 34 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi, tedy správní orgány při svém rozhodování aplikovaly institut tzv. správního uvážení. Výše citované ustanovení je uvozeno slovy: *„v případech hodných zvláštního zřetele...“*, jedná se tak o neurčitý právní pojem a správní orgán může žadateli vyhovět, pokud jsou pro takovýto postup závažné důvody. To ovšem neznamená, pokud by správní orgán závažné důvody neshledal, že jej takovéto zjištění a vyhodnocení situace zbavuje povinnosti ve věci rozhodnout a své negativní stanovisko rovněž odůvodnit. Možnost správního uvážení (či diskrečního rozhodování) umožňuje veřejné správě zajistit pro ni při jejím výkonu nezbytnou pružnost její činnosti.

Současně však nesmí být pominuto ust. § 2 odst. 4 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, podle kterého: „*Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*“ V tomto ustanovení se obráží zásada tzv. legitimního očekávání, tedy vyjádření obecnějšího požadavku právní jistoty. Soudy v rámci soudního přezkumu nejsou nadány správní úvahu nahradit úvahou svojí. Jejich povinností je v zásadě zkoumat, zda-li v té konkrétní věci byl správní orgán oprávněn správní uvážení užít, zda-li nepřekročil meze správního uvážení či je nezneužil a zda-li své úvahy a výslednou variantu rozhodnutí dostatečně odůvodnil.

V projednávané věci krajský soud neměl pochybnosti, že správní orgán využil institut správního uvážení oprávněně, neboť mu tak umožňuje § 34 odst. 1 písm. c) zákona o hmotné nouzi. Správní orgány obou stupňů hodnotily konkrétní situaci, měly k dispozici žalobcem předložené listinné důkazy a přijaly částečně kladné rozhodnutí ve prospěch žalobce. Ten ovšem požadoval doplatek na bydlení v částce 1.580,- Kč a fakticky mu byl přiznán ve výši 300,- Kč. Ani z rozhodnutí orgánu prvního stupně a stejně tak ani z rozhodnutí odvolacího orgánu nelze zjistit, proč a jak se správní orgány k tomuto konkrétnímu závěru dobraly. Krajský soud chápe, že odůvodnění rozhodnutí, ve kterém je použito správního uvážení, není pro správní orgán právě pro určitou „rozvolněnost a nekonkrétnost“ rozhodnutím jednoduchým, nicméně i takovéto rozhodnutí musí být vydáno při resp. § 2 odst. 4 správního řádu, tedy musí obsahovat takové vysvětlení a úvahy správního orgánu, aby skýtalo dostatečnou záruku toho, že v obdobném případě jiný žadatel může očekávat obdobné či stejné zacházení.

Podle § 78 odst. 1 věta první, odst. 3, 4 a 5 s.ř.s. je-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Zrušuje-li soud rozhodnutí, podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo a soud přihlíží ve vztahu k žalobním bodům na rozhodnutí uvedených správních orgánů jako na jeden celek. Zruší-li soud rozhodnutí, vysloví současně, že se věc vrací k dalšímu řízení žalovanému, a právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán.

Rozhodnutí správního orgánu, ve kterém soud shledá vady řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti nebo nedostatku důvodu (§ 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.) soud zruší, aniž by bylo třeba, aby žalobce tuto skutečnost namítal. Tuto připomínku přičinil krajský soud proto, že žalobce požadoval projednání žaloby při jednání. S ohledem na naplnění podmínek § 76 odst. 1 s.ř.s. krajský soud neshledal jeho požadavek namístě, když žádosti žalobce bylo vyhověno, ačkoli z poněkud jiných, nežli jím namítaných důvodů.

Krajský soud pro výše vytýkané vady zrušil rozhodnutí obou správních orgánů a věc vrátil k dalšímu řízení. V něm bude na správním orgánu, aby rozhodnutí odůvodnil jednak v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu, podle kterého se v

odůvodnění 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, a jednak objasnil použití správního uvážení tak, aby bylo obecnějším vodítkem pro další žadatele v podobných situacích a respektovalo požadavek předvídatelnosti rozhodnutí a rovného zacházení v obdobných případech. V dalším řízení se správní orgán bude řídit právním názorem soudu vyjádřeným v tomto rozsudku, jak vyplývá z § 78 odst. 5 s.ř.s.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto dle § 60 odst. 1 věta první s.ř.s., podle něhož účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce, který měl ve věci úspěch, však náhradu nákladů řízení nepožadoval.

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.

V Hradci Králové dne 29. dubna 2013

JUDr. Marcela Sedmíková, v.r.
samosoudkyně