



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně **L. L.**, zastoupené Mgr. Dagmar Dřimalovou, advokátkou se sídlem Praha 6, Muchova 9/223, proti žalovanému **Magistrátu hlavního města Prahy**, se sídlem Praha 1, Mariánské nám. 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2007, č. j. 1 Cad 75/2006 - 93, ve znění opravného usnesení ze dne 13. 8. 2007, č. j. 1 Cad 75/2006 - 108,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2007, č. j. 1 Cad 75/2006 - 93, ve znění opravného usnesení ze dne 13. 8. 2007, č. j. 1 Cad 75/2006 - 108, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 14. 7. 2004, č. j. SOC 88197/2004 (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo, s odkazem na § 58 a § 59 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 3 (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 21. 5. 2004, č. j. OSV/OSD/Ne/41/04, kterým správní orgán prvního stupně zamítl její žádost o dávku sociální péče na nájemné. Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u Městského soudu v Praze žalobou, kterou se domáhala jeho zrušení. Městský soud shora uvedeným rozsudkem žalobu zamítl.

Městský soud v odůvodnění svého rozsudku především, s poukazem na § 90 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění platném od 7. 5. 2004 do

30. 9. 2004 (dále jen „zákon o sociálním zabezpečení“) a § 1 odst. 1, § 3 odst. 1 a § 4 odst. 1 a 3 zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění platném od 1. 1. 2004 do 30. 9. 2004 (dále jen „zákon o sociální potřebnosti“), uvedl, že právní předpisy připouští uznat občana za sociálně potřebného i tehdy, jsou-li jeho příjmy vyšší než částka životních potřeb, např. v souvislosti se zdravotním stavem, potřebou dietního stravování či zvýšenými náklady na bydlení. Pokud jde o náklady posledně zmiňované, podle § 11 odst. 1 vyhlášky č. 60/1964 Sb., o úhradě za užívání bytu a služby spojené s užíváním bytu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“), lze za přiměřenou obytnou plochu k bydlení považovat 12 m² obytné plochy na osobu, 6 m² na rodinu, popř. 8 m² pro osobu, jejíž zdravotní stav vyžaduje podle posudku hygienika oddělené bydlení. U bytu, který se skládá z jedné obytné místnosti (garsoniéra) nebo z pokoje a kuchyně včetně příslušenství, se podmínka přiměřeného bydlení považuje za splněnou. Ze správního spisu bylo zjištěno, že žalobkyně sama užívá byt o velikosti 2 + 1 první kategorie, který podle výše uvedeného ustanovení § 11 odst. 1 vyhlášky, není možné považovat za přiměřené bydlení pro jednu osobu. Žalobkyně tedy nesplňuje podmínku uvedenou v § 3 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti, a proto žalovaný rozhodl správně, pokud odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zamítl a toto rozhodnutí potvrdil. Ve svém rozhodnutí se přitom vypořádal řádně se všemi námitkami, které žalobkyně v odvolání uvedla.

Proti tomuto rozsudku brojila žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností odkazující se na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Podle stěžovatelky soud neposoudil náležitě její žádost o poskytnutí dávky sociální péče komplexně podle veškerých ustanovení zákona o sociální potřebnosti. Nájemní smlouvu na předmětný byt uzavírala v tísní, neboť se prakticky ze dne na den ocitla bez střechy nad hlavou a taktéž bez osobních věcí, neboť ty zůstaly uzamčeny v jedné místnosti, kterou musela ve stanovené lhůtě vyklidit. Právě z tohoto důvodu se přihlásila do výběrového řízení na byt, který také nyní obývá; v případě, kdy by tento byt opustila, ocitla by se opět bez možnosti bydlení. Stěžovatelka dále napadá závěr městského soudu, že byt 2 + 1 první kategorie není možné považovat za přiměřené bydlení pro jednu osobu. V této souvislosti poukazuje zejména na fakt, že tento byt má výměru pouze 42 m² včetně lodžie, a je tedy svou velikostí shodný s garsoniérami. Navíc v době, kdy žalovaný své rozhodnutí vydal, byl tento byt v dezolátním stavu a zatékalo do něj, v domě nejezdil výtah a celkově dům nespravovala žádná firma. Proto se stěžovatelka domnívá, že nemohl ani splňovat podmínky pro označení „byt první kategorie“. S poukazem na § 1 odst. 1 a 5 a § 3 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti, stěžovatelka opětovně upozornila, že v rozhodné době byl jejím jediným příjmem starobní důchod, a tak je tomu i v současné době. Ten sice převyšuje částku životního minima, avšak jeho výše je nižší než nájemné, které je stěžovatelce každoročně zvyšováno. Další nezbytně nutné výdaje k udržení zdravotního stavu má stěžovatelka v souvislosti se zdravotními problémy, pro které není schopná si přivydělávat. Je tedy nepochybné, že prokazatelně nezbytné náklady na zajištění výživy, ostatních základních potřeb a nákladů bydlení převyšují její faktické příjmy, které si není schopna zvýšit vlastní prací, a proto se pokládá za osobu sociálně potřebnou ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti. S ohledem na shora uvedené proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Žádost stěžovatelky o přiznání dávky sociální péče ve smyslu § 4 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti spočívá na posouzení, zda je stěžovatelka osobou sociálně potřebnou; právě nesprávné právní posouzení věci je v kasační stížnosti namítáno [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. V nejobecnější rovině se za sociálně potřebného občana považuje takový občan, jehož příjem nedosahuje částky životního minima a který si nemůže tento příjem zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním (§ 1 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti). Zákon o sociální potřebnosti však připouští, aby byl za sociálně potřebného považován i občan, jehož příjem je vyšší než částky životního minima, a to se zřetelem na jeho celkové sociální a majetkové poměry, jsou-li nezbytné náklady na zajištění jeho výživy a ostatních základních osobních potřeb a nezbytné náklady na domácnost stanovené zvláštním právním předpisem [zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu, ve znění od 1. 1. 2004 do 30. 9. 2004 (dále jen „zákon o životním minimu“)] odůvodněně vyšší a občan nemůže tyto náklady uhradit vlastním přičiněním (§ 3 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti).

Ustanovení § 3 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti nakládá s pojmem „odůvodněně vyšší náklady“, jemuž lze přiznat charakter neurčitého právního pojmu. 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 a zákonodárce správnímu orgánu leckdy dává i vodítko tím, že se snaží uvést co nejvíce znaků věcí nebo jevů, které má neurčitý právní pojem zahrnovat. Použití neurčitého právního pojmu klade na správní orgány zvýšené argumentační nároky; ty se pak musí projevit ve formulační a logické kvalitě vydaného rozhodnutí, neboť se správní orgán při interpretaci musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda posuzovanou věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004 - 73, publikovaný pod č. 701/2005 Sb. NSS). Zákonodárce potom vytváří prostor soudu, aby zhodnotil, zda konkrétní situace patří do rozsahu konkrétního právního pojmu, či nikoli. Pokud by však městský soud sám posuzoval žádost stěžovatelky, resp. pokud by sám vykládal pojem „odůvodněně vyšší náklady“ a pod něj subsumoval skutkový stav věci, předjímal by stanovisko, které musí v prvé řadě učinit žalovaný sám. Přezkum rozhodnutí ve správním soudnictví totiž spočívá pouze v potvrzení nebo vyvrácení závěrů, které učinil správní orgán. S tím souvisí i princip soudního rozhodování vázaného na skutkový a právní stav v době rozhodnutí správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.); je totiž vyjádřením toho, že správní soudnictví je pojímáno zásadně jako kasační a od výkonné moci striktně oddělené. Soudy ve správním soudnictví tedy mají (až na výjimku uvedenou v § 78 odst. 2 s. ř. s.) pravomoc pouze rozhodnutí

správních orgánů rušit, nikoliv je moderovat či nahrazovat. Jiný přístup by v řízení o žalobě *de facto* představoval prodloužení správního řízení (obdobně se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 5. 2008, č. j. 6 Ads 161/2007 - 33, dostupný z <http://www.nssoud.cz>).

Nejvyšší správní soud se tedy musel v projednávané věci nejprve zaměřit na způsob, jakým městský soud přezkoumal správnost závěru žalovaného o tom, že stěžovatelka není osobou sociálně potřebnou ve smyslu neexistence odůvodněně vyšších nezbytných nákladů na její domácnost (bydlení). Přezkum městského soudu měl primárně spočívat v ověření, zda se žalovaný náležitě vypořádal se všemi námitkami, které stěžovatelka v odvolání uplatnila. Nejvyšší správní soud přitom zjistil na straně městského soudu hned dva důvody pro které jeho rozsudek nemůže obstát.

Prvním důvodem, který sám o sobě postačuje ke zrušení rozsudku městského soudu, je skutečnost, že městský soud při zkoumání, zda jsou stěžovatelčiny nezbytné náklady na domácnost (bydlení) odůvodněně vyšší, vycházel z § 11 odst. 1 vyhlášky, které stanovilo bližší podmínky pro zvýšení nájemného pro větší podlahovou plochu obytných místností. Tato vyhláška však byla ke dni 1. 1. 1994 zrušena. Přestože stěžovatelka v kasační stížnosti výslovně nenamítala, že městský soud opřel svou úvahu o neplatný právní předpis, kasační stížnost obecně směřuje proti závěru žalovaného (a městského soudu) o tom, že byt, který stěžovatelka momentálně obývá a jehož nájemné samo o sobě převyšuje její jediný příjem (starobní důchod), nepředstavuje pro stěžovatelku „přiměřené bydlení“. Závěr, zda lze stěžovatelku považovat za osobu sociálně potřebnou ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti, přitom stál právě na posouzení, jsou-li její nezbytné náklady na domácnost stanovené zvláštním předpisem odůvodněně vyšší a stěžovatelka je nemůže uhradit vlastním přičiněním. Odkaz na znění neplatného právního předpisu však zakládá nezákonnost rozsudku městského soudu sám o sobě, neboť na této právní argumentaci je rozsudek postaven. Nadto nelze přehlédnout, že smyslem ustanovení § 11 odst. 1 vyhlášky nebylo definovat „přiměřené bydlení“, ale pouze stanovit výměry, jejichž překročení zakládalo právo pronajímatele na zvýšení nájemného z důvodu větší podlahové plochy obytných místností. Z tohoto důvodu lze tedy přisvědčit názoru stěžovatelky o existenci kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Uvedl-li dále městský soud k tvrzení stěžovatelky, dle kterého se žalovaný nevypořádal se všemi odvolacími námitkami, že tomu tak není, pak ani tomuto závěru nelze dát za pravdu. Nejvyšší správní soud má naopak má zato, že odůvodnění obou správních rozhodnutí je natolik stručné, že implikuje závěr o jejich nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů tak, jak ji pojímá konstantní judikatura. Podle té se za nepřezkoumatelné rozhodnutí pro nedostatek důvodů považuje například takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny odvolací námitky, dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů byla dána tehdy, pokud by spis obsahoval protichůdná sdělení a z rozhodnutí by nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (srov. např. rozsudek ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006 - 36, zveřejněný pod č. 1389/2007 Sb. NSS, rozsudek ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005 - 298 zveřejněný

pod č. 1119/2007 Sb. NSS, rozsudek ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001 - 47, zveřejněný pod č. 386/2004 Sb. NSS nebo rozsudek ze dne 17. 9. 2003, č. j. 5 A 156/2002 - 25, zveřejněný pod č. 81/2004 Sb. NSS). V projednávané věci nelze přehlédnout přílišnou stručnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, který se s jednotlivými argumenty stěžovatelky (jak byly popsány výše) nevypořádal a pouze konstatoval, že byt o velikosti 2 + 1 první kategorie, navíc se smluvním nájmem, nelze považovat za nezbytný pro jednu osobu; obdobně v napadeném rozhodnutí žalovaný pouze uvedl, že: „*k námitce a návrhům jmenované uvedeným v odvolání (...) nelze přihlídnout*“. Žalovaný sice důvody svého rozhodnutí poněkud více objasnil ve vyjádření k podané žalobě a při jednání před soudem, avšak tyto úvahy se primárně měly objevit v odůvodnění napadeného rozhodnutí; jejich pozdější doplnění v řízení o žalobě již není s to zhojit jeho vady. Z tohoto důvodu je naplněn též kasační důvod vyplývající z ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Za situace, kdy Nejvyšší správní soud (z důvodů popsaných v předcházejícím odstavci) konstatoval existenci důvodů pro zrušení rozhodnutí žalovaného již v řízení před městským soudem postupem dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., je z povahy věci vyloučeno vyjadřovat se k dalším námitkám stěžovatelky vztahujícím se k oprávněnosti nárokové sociální dávky. Pokud totiž soud dospěje k závěru o nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí, uvede pouze důvody, v nichž tuto nepřezkoumatelnost spatřuje a další žalobní námitky již nepřezkoumává (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 - 105, publikovaný pod č. 617/2005 Sb. NSS). Za situace, kdy měla být nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí žalovaného konstatována již v řízení před městským soudem, musí se uvedený postulát logicky uplatnit i v řízení o kasační stížnosti.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost za důvodnou, nezbylo mu, než za podmínek vyplývajících z ustanovení § 110 odst. 1, věty první s. ř. s., rozsudek Městského soudu v Praze zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 2, věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 26. září 2008

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu