



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupíčkové v právní věci žalobce: **E. R.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2019, č. j. 2 Ad 8/2017 – 24,

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.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 9. 1. 2017, č. j. MPSV-2017/7065-911, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 28. 11. 2016, č. j. 34493/2016/AAL, jímž byla žalobci ode dne 1. 11. 2016 odejmuta dávka pomoci v hmotné nouzi - doplatek na bydlení.

II.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobou k Městskému soudu v Praze. Rozsudkem ze dne 30. 9. 2019, č. j. 2 Ad 8/2017 – 24, městský soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Městský soud konstatoval, že je v rozporu s účelem a smyslem právní úpravy, aby se při posuzování splnění podmínek pro vznik nároku na doplatek na bydlení některé částky počítaly za jiné rozhodné období než jiné částky. Nelze proto počítat s příspěvkem na bydlení vyplaceným sice v měsíci říjnu 2016, avšak za období delší (červenec, srpen a září 2016), jestliže ostatní částky (odůvodněné náklady na bydlení, příjem, příspěvek na živobytí, živobytí) byly počítány vždy za jeden kalendářní měsíc (říjen 2016). Není pak rozhodné, že příspěvek na bydlení byl žalobci vyplacen jednorázově za tři kalendářní měsíce. Uplatnění výkladu zastávaného správními orgány by vedlo ke zkreslení žalobcových měsíčních příjmů a výdajů s tím, že žalobci (a patrně i mnoha dalším žadatelům) by dva měsíce doplatek na bydlení náležel a po jeden další měsíc nikoliv. Takový výklad by však vedl k popření účelu a smyslu doplatku na bydlení, který má sociálně slabým osobám garantovat, že jim po zaplacení nákladů na bydlení zůstane konečný příjem alespoň ve výši životního, případně existenčního minima. V posuzovaném případě platí, že pokud by byl žalobci příspěvek na bydlení vyplácen jednou měsíčně, doplatek na bydlení by mu od 1. 11. 2016 nemohl být odejmut; nelze tak počítat s příspěvkem na bydlení v měsíci říjnu 2016 ve výši za tři kalendářní měsíce jen proto, že v tomto měsíci byla tato dávka jednorázově zpětně vyplacena. Výklad nastíněný správními orgány popírá účel doplatku na bydlení jakožto opakující se sociální dávky.

[4] Městský soud dále shledal, že napadené rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Žalobce v odvolání ze dne 20. 12. 2016 proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně namítal, že nesouhlasí s výší odůvodněných nákladů na bydlení, které jsou mu započítávány pouze ve výši 3.851,30 Kč, ačkoli pravidelně dokládá náklady vyšší. Žalovaný se s touto argumentací v žalobou napadeném rozhodnutí vůbec nevypořádal. Žalovaný se k dané námitce vyjádřil až ve vyjádření k žalobě ze dne 10. 4. 2017, což je však pro posouzení zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí irelevantní. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu totiž není správní orgán oprávněn doplňovat argumentaci neuvedenou v přezkoumávaném aktu až v soudním řízení.

III.

[5] Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[6] Stěžovatel nesouhlasil s právním názorem městského soudu, neboť má za to, že způsob započtení příspěvku na bydlení je jednoznačně stanoven právní úpravou. Ustanovení § 35 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“), jednoznačně stanoví, že se při stanovení výše doplatku na bydlení zohledňuje výše vyplacených dávek, a to jak příspěvku na bydlení, tak příspěvku na živobytí. Stěžovatel je přesvědčen, že stejnou hodnotu, tedy vyplacený příspěvek na bydlení je nutno použít i pro určení, zda jsou splněny podmínky nároku podle § 33 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi. V opačném případě, pokud by byl pro stanovení nároku podle § 33 citovaného zákona použit příspěvek na bydlení náležející za kalendářní měsíc, který je rozhodným obdobím, by mohlo dojít k situaci, kdy byly splněny podmínky nároku doplatku na bydlení podle § 33, nebylo by však možno určit výši doplatku v kladné hodnotě, neboť při výpočtu výše by byl použit příspěvek na

pokračování

bydlení vyplacený v rozhodném období (kalendářním měsíci) podle jednoznačné úpravy § 35 téhož zákona.

[7] Stěžovatel dále uvedl, že rozhodné období je jednoznačně stanoveno v § 10 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Zákon stanoví rozhodná období různě pro příjem při posouzení žádosti a pro příjem v průběhu poskytování žádosti, pro ostatní podmínky a pro jednorázové a opakující se dávky. V posuzovaném případě je stanoveno rozhodné období pro zjišťování příjmu v průběhu poskytování opakující se dávky jako kalendářní měsíc bezprostředně předcházející aktuálnímu kalendářnímu měsíci (§ 10 odst. 3) a pro plnění ostatních podmínek v průběhu poskytování opakující se dávky rovněž kalendářní měsíc předcházející aktuálnímu kalendářnímu měsíci, s výjimkou zjišťování odůvodněných nákladů na bydlení, kdy je rozhodným obdobím aktuální kalendářní měsíc [§ 10 odst. 5 písm. b) zákona]. To, co městský soud považuje za jiné rozhodné období, však není jiné období (jde o kalendářní měsíc předcházející aktuálnímu), ale jiná hodnota, která se zohledňuje pro stanovení nároku a výše, tedy nikoli příspěvek náležející za rozhodné období, ale příspěvek vyplacený za rozhodné období. Stěžovatel má za to, že smyslem toho, proč je zohledňován v rozhodném období vyplacený příspěvek na bydlení a stejně tak vyplacený příspěvek na živobytí, je skutečnost, aby bylo možno jednoznačně započíst vyplacené dávky vždy a právě jednou. Jestliže je dávka příspěvku na bydlení vyplacena zpětně za delší období, což není ojedinělé vzhledem k tomu, že žádost o příspěvek na bydlení lze podat až tři měsíce zpětně, započte se do nároku na doplatek na bydlení v kalendářních měsících předcházejících vyplacení příspěvku na bydlení příspěvek na bydlení v hodnotě 0 Kč. To znamená, že doplatek na bydlení reflektuje svou výší neexistenci příspěvku na bydlení a bude o to vyšší. Pokud by byl za této situace doplatek na bydlení v měsíci, kdy se zohledňuje vyplacený příspěvek na bydlení, stanoven jen se započtením toho příspěvku na bydlení náležejícího za kalendářní měsíc, který je rozhodným obdobím, bylo by placeno na tytéž náklady na bydlení dvakrát (ve výši doplatku na bydlení za kalendářní měsíce předcházející vyplacení příspěvku na bydlení a ve výši příspěvku na bydlení). Správní orgán by pak již neměl možnost zpětně upravit výši doplatku na bydlení za předchozí měsíce, neboť nelze příjemci dávky stanovit povinnost vrátit přeplatek, pokud sám nezpůsobil, že mu byl vyplacen neoprávněně (ve smyslu § 51 zákona o pomoci v hmotné nouzi).

[8] Stěžovatel rovněž nesouhlasil s tezí městského soudu, která je podstatná pro vyslovené závěry, že účelem a smyslem doplatku na bydlení je garance sociálně slabým osobám, že jím po zaplacení nákladů na bydlení zůstane konečný příjem alespoň ve výši životního případně existenčního minima. Účelem doplatku na bydlení není pokrytí všech nákladů na bydlení tak, aby osobě ještě zůstal příjem v částce životního minima. Účelem doplatku na bydlení je částečná kompenzace nákladů na bydlení, kdy jsou zohledněny zákonem definované odůvodněné náklady na bydlení, osobám v hmotné nouzi, nikoli kompenzace všech nákladů na bydlení ještě s garancí příjmu ve výši životního minima. Na zajištění jiných základních potřeb ve výši životního minima je určen příspěvek na živobytí.

[9] Stěžovatel dále namítal, že městský soud nejprve napadené rozhodnutí věcně přezkoumal, vyslovil závazný právní názor, jak má stěžovatel v řízení dále postupovat, a po tomto věcném přezkoumání konstatoval, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Stěžovatel v tomto postupu soudu spatřuje vnitřní rozpornost a

vadu řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. K nepřezkoumatelnosti dále stěžovatel uvedl, že výše odůvodněných nákladů na bydlení byla započítávána shodně po celou dobu, co byl žalobci doplatek na bydlení vyplácen. Z dokládaných výdajů byly do odůvodněných nákladů na služby započítávány náklady na služby a spotřebu energií ve smyslu § 34 zákona o pomoci v hmotné nouzi. To, které náklady byly žalobci započteny, vyplývá z kalkulačního listu, který je součástí spisu správního orgánu prvního stupně. Výše odůvodněných nákladů nebyla změnou v rozhodných skutečnostech, která by vedla k odejmutí doplatku na bydlení. Důvodem pro odejmutí bylo započtení příspěvku na bydlení vyplaceného v rozhodném období.

[10] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[11] 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 přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud na úvod konstatuje, že neshledal vnitřní rozpornost napadeného rozsudku městského soudu, kterou stěžovatel spatřoval v tom, že městský soud nejprve žalobou napadené rozhodnutí věcně přezkoumal a poté konstatoval, že toto rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Je třeba zdůraznit, že nepřezkoumatelnost tohoto rozhodnutí městský soud shledal v tom, že stěžovatel nevypořádal jednu z odvolacích námitek žalobce. Rozšířený senát zdejšího soudu v usnesení ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS, vyslovil, že *„krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (podobně též Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti) není oprávněn vyhnout se hodnocení těch skutkových a právních otázek, které, jelikož se jimi orgán či soud, jehož rozhodnutí se přezkoumává, v potřebné míře zabýval, samy o sobě předmětem přezkumu být mohou, poukazem na to, že ve vztahu k jiným skutkovým či právním otázkám, od předchozích oddělitelným, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud podotýká, že zabývat se těmito oddělitelnými otázkami je nutno jen tehdy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (či lze-li vzhledem k okolnostem rozumně předpokládat, že takový význam mít bude). Pokud se však s ohledem na dosavadní výsledky řízení, povahu věci či z jiných důvodů stávají v důsledku zrušovacího rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost některé skutkové a právní otázky (a k nim směřující žalobní či stížní námitky) bezpředmětnými, není nutno se jimi zabývat; postačí toliko zdůvodnit, proč je má soud v daném řízení nadále za bezpředmětné“*. Pokud tedy městský soud dospěl k závěru, že zbývající žalobní námitky směřují proti částem napadeného rozhodnutí, které jsou oddělitelné od části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a současně, že řešení těchto otázek má nebo může mít význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci, byl oprávněn, resp. povinen se jimi věcně zabývat.

pokračování

[14] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, byť to stěžovatel výslovně nenamítal, že se ztotožňuje i s názorem městského soudu ohledně nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Z porovnání obsahu odvolání žalobce ze dne 20. 12. 2016 a rozhodnutí stěžovatele o odvolání jednoznačně vyplývá, že se stěžovatel vůbec nezabýval odvolací námitkou, ve které žalobce vyjádřil svůj nesouhlas s tím, že mu byly započteny odůvodněné náklady na bydlení pouze ve výši 3.851,30 Kč. Jak zcela správně uvedl městský soud, tuto vadu správního rozhodnutí nelze zhojit tím, že správní orgán doplní chybějící argumentaci až v soudním řízení (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2019, č. j. 3 As 232/2017 - 102, ze dne 29. 6. 2016, č. j. 2 As 58/2016 - 25, a ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71).

[15] Nejvyšší správní soud se dále neztotožnil s tvrzením stěžovatele, že tento nepochybil při posuzování splnění podmínek pro vznik nároku na doplatek na bydlení, neboť způsob započtení příspěvku na bydlení je jednoznačně stanoven právní úpravou.

[16] Podle § 33 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi platí, že *„Nárok na doplatek na bydlení má vlastník bytu, který jej užívá, nebo jiná osoba, která užívá byt na základě smlouvy, rozhodnutí, nebo jiného právního titulu, jestliže by po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení snížených o příspěvek na bydlení podle jiného právního předpisu byl a) příjem vlastníka bytu nebo jiné osoby, která užívá byt, zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí nižší než částka živobytí osoby (§ 24), nebo b) příjem společně posuzovaných osob zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí nižší než částka živobytí společně posuzovaných osob (§ 24); právní titul k užívání bytu je přitom nezbytné prokázat písemným dokladem, přičemž předložení čestného prohlášení k tomuto účelu nestačí.“*

[17] Podle § 35 zákona o pomoci v hmotné nouzi platí, že *„Výše doplatku na bydlení za kalendářní měsíc činí rozdíl mezi částkou odůvodněných nákladů na bydlení, sníženou o příspěvek na bydlení vyplacený v měsíci bezprostředně předcházejícím aktuálnímu kalendářnímu měsíci, a částkou, o kterou příjem a) osoby (§ 9 odst. 1) zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí převyšuje částku živobytí osoby, nebo b) osoby a společně posuzovaných osob (§ 9 odst. 1) zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí převyšuje částku živobytí společně posuzovaných osob; pokud však v rámci společně posuzovaných osob, které jsou posuzovány pro účely pomoci v hmotné nouzi, není některá z osob považována za osobu v hmotné nouzi nebo není oprávněnou osobou, stanoví se výše doplatku na bydlení s poměrnou částí příspěvku na živobytí připadající na osobu, která není považována za osobu v hmotné nouzi nebo není oprávněnou osobou.“*

[18] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že při výkladu zákona je vždy nutno respektovat záměr zákonodárce a jak zákon, tak právní řád ve svém celku je nutno vykládat tak, aby odpovídal rozumnému uspořádání věcí. Pokud gramatický výklad právní normy je v rozporu s teleologickým výkladem normy (tj. výkladem sledujícím účel právní úpravy), je třeba dát přednost výkladu podle účelu, který je právní normou sledován.

[19] K otázce napětí mezi doslovným a teleologickým výkladem se Ústavní soud vyslovil v řadě nálezů, příp. stanovisek (viz stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st-1/96, nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97). Výchozí tezi v této souvislosti zformuloval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97. Konstatoval, že neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející

pouze z jazykového výkladu; jazykový výklad představuje toliko prvotní přiblížení se k aplikované právní normě, je východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.). V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 uvedl: „*Soud není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případech, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci.*“

[20] Obdobně se vyslovil též Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 12. 2012, č. j. 4 Ads 9/2012 - 37, podle něhož: „*pro správné posouzení věci je však nutné zohlednit všechny okolnosti případu ve vzájemných souvislostech a aplikovat také ostatní výkladové metody - především výklad teleologický. Ostatně obecně platí, že to zda smysl a účel právní normy je skutečně takový, jak se zdá z jazykového výkladu právního předpisu, musí potvrdit nebo vyvrátit ostatní výkladové metody - především výklad teleologický, logický, systematický a případně historický, jejichž závěry je nezbytné poměřovat imperativem ústavně konformní interpretace a aplikace.*“ Užití teleologického výkladu je na místě zejména tehdy, pokud jazykový výklad neposkytuje jednoznačnou odpověď: „*je-li interpretované ustanovení nejasné a je-li současně znám účel, kterého má být tímto ustanovením dosaženo, je třeba z několika jazykově možných výkladových výsledků vybrat právě ten, který je nejlépe uzpůsoben k naplnění tohoto účelu.*“ (Melzer, F. Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 159).

[21] Nejvyšší správní soud je tedy toho názoru, že vede-li v projednávané věci gramatický výklad § 35 zákona o pomoci v hmotné nouzi k rozporným závěrům, je třeba přistoupit k použití dalších výkladových metod a pokusit se tak o bližší objasnění pravidla obsaženého v právní normě. V této souvislosti poukazuje Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem na rozsudek zdejšího soudu ze dne 16. 5. 2018 č. j. 1 Ads 83/2018 - 39, podle nějž „*doplatek na bydlení má sociálně slabým osobám garantovat, že jim po zaplacení nákladů na bydlení zůstane konečný příjem alespoň ve výši životního, případně existenčního minima. Tato sociální dávka představuje provedení ústavně zaručeného práva každého, kdo je v hmotné nouzi, na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Uvedeného základního práva zaručeného v čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí (čl. 41 odst. 1 Listiny).*“ Je tedy zřejmé, že teleologickým výkladem lze dospět k závěru, že smyslem institutu doplatku na bydlení je přispívat osobám, které nemají dostatečné příjmy na placení nákladů na bydlení za dané období.

[22] Jak správně konstatoval městský soud, při posuzování splnění podmínek pro vznik nároku na doplatek na bydlení je třeba přihlížet příjmům a výdajům žadatele za rozhodné období. Souvislost příjmů a výdajů žadatele s rozhodným obdobím je nutno přitom posuzovat nejen ve smyslu časovém, ale i věcném, tedy že se jedná o příjmy, které jsou určeny k úhradě výdajů na bydlení za rozhodné období. Nelze proto počítat s příspěvkem na bydlení vyplaceným sice v měsíci říjnu 2016, avšak za období delší (červenec, srpen a září 2016), jestliže ostatní částky (odůvodněné náklady na bydlení, příjem, příspěvek na živobytí, živobytí) byly počítány vždy za jeden kalendářní měsíc (říjen 2016). Pokud by

pokračování

soud vycházel z výkladu čistě gramatického, jak to činí stěžovatel, pak by žalobci vznikl nárok na doplatek v závislosti na termínech výplaty příspěvku na bydlení (v případě jednorázové výplaty za tři kalendářní měsíce zpětně tedy pouze každý druhý a třetí měsíc). To je v rozporu s účelem doplatku na bydlení jakožto opakující se sociální dávky a principem rozumného uspořádání věcí jako takových.

[23] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[24] 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. Žalobci, 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.

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

V Brně dne 22. dubna 2021

Mgr. David Hipšr
předseda senátu