



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **N. R.**, zast. advokátkou JUDr. Anitou Pešulovou, Nuselská 499/132, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 1. 2020, čj. MPSV-2020/21061-911, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 12. 2022, čj. 16 Ad 18/2020-24,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 12. 2022, čj. 16 Ad 18/2020-24, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

1. Vymezení věci

[1] Úřad práce České republiky-krajská pobočka pro hl. m. Prahu rozhodnutím ze dne 28. 11. 2019 nepřiznal žalobkyni podle § 33 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, dávku pomoci v hmotné nouzi – *doplatek na bydlení*.

[2] Proti rozhodnutí úřadu práce podala žalobkyně odvolání. Žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 1. 2020 odvolání žalobkyně zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, které městský soud vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Městský soud dovodil, že rozhodnutí správních orgánů jsou nepřezkoumatelná. Z rozhodnutí je zřejmé, že žalobkyni nebyl přiznán doplatek na bydlení z důvodu nesplnění

základní podmínky pro přiznání této dávky, kterou je přiznání *příspěvku na živobytí*. Městský soud však konstatoval, že přiznání *doplatku na bydlení* není podmíněno výlučně přiznáním *příspěvku na živobytí*, ale lze jej podle § 33 odst. 2 věty druhé zákona o pomoci v hmotné nouzi přiznat rovněž osobě s přihlédnutím k jejím celkovým sociálním a majetkovým poměrům, a to tehdy, pokud příjem osoby a společně posuzovaných osob přesáhl částku živobytí osoby a společně posuzovaných osob, ale nepřesáhl 1,3násobek částky živobytí osoby a společně posuzovaných osob. To je předmětem správního uvážení (rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2013, čj. 3 Ads 68/2012-23). Městský soud poukázal na to, že rozhodnutí úřadu práce obsahuje výčet zákonných ustanovení a úkonů, které se však vztahují k řízení o příspěvku na živobytí. Úřad práce tak „*odůvodněním rozhodnutí fakticky spojil obě řízení*“, přesto žalobkyni sdělil, že její námitky směřují do jiného řízení, a to právě do řízení o příspěvku na živobytí. Odůvodnění rozhodnutí úřadu práce o nepřiznání doplatku na bydlení je podle názoru městského soudu postaveno výlučně na podkladech z jiného řízení a chybí v něm úvaha o důvodech rozhodnutí vycházející ze zákonného znění. Z rozhodnutí úřadu práce je zjevné jen to, že doplatek na bydlení nebyl přiznán z důvodu „*nevysvětlení příjmů*“. Žalovaný tuto nepřezkoumatelnost nenapravil. Ozřejmil sice žalobkyni provázanost obou dávek, ale pominul možnost přiznání doplatku na bydlení podle § 33 odst. 2 věty druhé zákona o pomoci v hmotné nouzi. K této možnosti se sice vyjádřil v žalobě, ale takové správní uvážení mělo obsahovat již žalobou napadené rozhodnutí. Ani správní spis neobsahoval podklady pro takové správní uvážení.

2. Kasační řízení

Kasační stížnost

[5] Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností.

[6] Stěžovatel namítl, že pro nárok na doplatek na bydlení je z hlediska posouzení splnění podmínek nároku podle § 33 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi rozhodné pouze to, že žalobkyni nebyl přiznán příspěvek na živobytí a z jakého důvodu. Tyto informace obsahuje rozhodnutí o příspěvku na živobytí. Rozhodnutím, které vydal týž správní orgán, byť v jiném řízení, není třeba dokazovat, protože je správnímu orgánu známo z úřední činnosti. Podle stěžovatele proto nelze považovat za vadu, pokud rozhodnutí o příspěvku na živobytí nebylo založeno do spisu ve věci doplatku na bydlení. Stěžovatel je dále přesvědčen, že podklady, které byly podstatné pro rozhodnutí o příspěvku na živobytí, nemusí být součástí spisu o doplatku na bydlení. V řízení o doplatku na bydlení se skutečnosti rozhodné pro nárok na příspěvek na živobytí nepřezkoumávají.

[7] Stěžovatel dále uvedl, že pokud snad chtěl městský soud přezkoumávat skutečnosti rozhodné pro nárok na příspěvek na živobytí, k čemuž směřovala žalobní argumentace, mohl stěžovatele vyzvat k předložení spisu týkajícího se příspěvku na živobytí. Místo toho však městský soud vrátil spis kontaktnímu pracovišti úřadu práce s tím, že má předložit úplný správní spis, neboť dosud předložený spis „*neobsahuje žalobou namítané listiny – výzva na předložení potvrzení příjmu od Medea Star, sdělení žalobkyně atd. (viz bod III. žaloby)*“. Tuto výzvu městský soud nezaslal stěžovateli, který na ni proto nemohl reagovat. Konstatování městského soudu, že stěžovatele vyzval k doplnění spisu, tedy neodpovídá skutečnosti.

pokračování

[8] Stěžovatel navrhl, aby NSS zrušil rozsudek městského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[9] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

3. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost je včasná a přípustná.

[11] NSS se dále zabýval podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, neboť v posuzovaném případě před městským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce (§ 104a odst. 1 ve spojení s § 31 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je přijatelná tehdy, pokud svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Dle ustálené judikatury (usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, usnesení ze dne 16. 6. 2021, čj. 9 As83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS) bude kasační stížnost přijatelná mj. tehdy, pokud je v rozhodnutí krajského, resp. městského, soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. Právě to je důvod, proč je nyní kasační stížnost přijatelná.

[12] Kasační stížnost je také **důvodná**.

[13] Podle § 33 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi *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.

[14] Podle § 33 odst. 2 zákona o hmotné nouzi *podmínkou nároku na doplatek na bydlení je získání nároku na příspěvek na živobytí. Doplatek na bydlení lze přiznat s přihlédnutím k jejím celkovým sociálním a majetkovým poměrům také osobě, které příspěvek na živobytí nebyl přiznán z důvodu, že příjem osoby a společně posuzovaných osob přesáhl částku živobytí osoby a společně posuzovaných osob, ale nepřesáhl 1,3násobek částky živobytí osoby a společně posuzovaných osob.*

[15] Úvodem ovšem musí NSS konstatovat, že rozsudek městského soudu je pro své mnohdy těžko uchopitelné úvahy na samé hranici přezkoumatelnosti. Městský soud tak např. v bodu [18] napadeného rozsudku správně uvádí, že v řízení o žalobě proti nároku na doplatek na bydlení není soud oprávněn přezkoumávat případné vady řízení o příspěvku na živobytí. Městský soud zde tedy přiléhavě akceptuje skutečnost, že obě tato řízení jsou

samostatná. Na straně druhé však městský soud činil obsáhlá skutková zjištění „z *obsahu správního spisu*“ právě k otázce prokázání příjmů a majetkových poměrů stěžovatelky (např. bod [7] a násl. napadeného rozsudku). To je ovšem primárně předmětem řízení o příspěvku na živobytí. Následně pak městský soud v bodu [19] rozsudku dovedl, že žalobní námitka o součinnosti žalobkyně není důvodná, neboť žalobkyni nebyl přiznán doplatek na bydlení pro nesplnění základní podmínky - přiznání příspěvku na živobytí. Z tohoto jistě správného východiska však městský soud ve svých dalších úvahách dostatečně nevychází a dochází k mylným závěrům.

[16] Se závěry městského soudu o nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí nemůže NSS souhlasit.

[17] Předně NSS uvádí, že i ve vztahu k posuzování nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů obdobně platí to, co platí pro rozhodnutí soudů. Je tak vhodné zdůraznit, že konstatování nepřezkoumatelnosti by mělo být v soudní praxi spíše výjimečné, omezené na případy „*není-li z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních bodů. Naopak nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění lze (byť i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor krajský soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky*“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS). „*Přezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu není hodnotou sama o sobě. Zrušení rozhodnutí krajských soudů zpravidla pro účastníky/osoby zúčastněné na řízení, včetně toho, který podává kasační stížnost, neznamená žádný přínos. Výsledkem je naopak pravidelně prodloužení a prodražení soudního řízení. I proto je nutné k aplikaci kasačního důvodu spočívajícího v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů přistupovat krajně zdrženlivě*“ (tamtéž).

[18] Z rozhodnutí úřadu práce o nepřiznání doplatku na bydlení je zjevné, že úřad práce rozhodoval podle § 33 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi (viz bod 1 tohoto rozhodnutí), tj. podle správného zákonného ustanovení, které upravuje podmínky přiznání doplatku na bydlení. Ohledně výše doplatku na bydlení pak úřad práce přílehavě v odůvodnění svého rozhodnutí odkázal na § 35 zákona o pomoci v hmotné nouzi a na závěr úřad práce konstatoval, že žalobkyni nebyl rozhodnutím ze dne 28. 11. 2019 přiznán příspěvek na živobytí. Z rekapitulace řízení ve věci příspěvku na živobytí, které úřad práce uvedl v odůvodnění rozhodnutí o doplatku na bydlení, je zřejmé, že příspěvek na živobytí nebyl žalobkyni přiznán, neboť přes výzvy řádně nedoložila své příjmy. Je pravda, že odůvodnění rozhodnutí o nepřiznání doplatku na bydlení je formulováno poněkud nešťastně a mnohomluvně. Úřad práce v něm zbytečně podrobně popisuje průběh řízení ve věci příspěvku na živobytí, což skutečně mohlo být pro žalobkyni poněkud zavádějící. Nicméně je z rozhodnutí úřadu práce po jeho pečlivém přečtení zřejmé, že se jedná jen o popis řízení ve věci příspěvku na živobytí, a nikoli řízení týkající se doplatku na bydlení. Jen z tohoto důvodu je tedy nelze bez dalšího považovat za nepřezkoumatelné. Jak již bylo uvedeno, podstatné úvahy k rozhodnutí o žádosti žalobkyně o doplatek na bydlení v něm nalézt lze. Na tomto závěru nic nemění ani to, že, jak městský soud uvedl, se ve správním

pokračování

spise nenachází podklady týkající se právě popisu řízení ve věci příspěvku na živobytí. Městský soud mylně dovozuje v bodu [19] napadeného rozsudku, že „z obsahu správního spisu o doplatek na bydlení nebylo možné posoudit oprávněnost žalobní námitky o součinnosti žalobkyně, resp. o jejích majetkových poměrech“. Tyto podklady totiž nejsou pro rozhodnutí v nynější věci vůbec zapotřebí, jak bude dále uvedeno. Ze strany úřadu práce se nejednalo o rozhodovací důvody ve věci, ale skutečně jen o popis souvisejícího řízení o příspěvku na živobytí.

[19] Formulační nedostatky rozhodnutí úřadu práce pak napravil stěžovatel ve svém rozhodnutí, ve kterém jednoznačně zdůraznil, že podle § 33 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi je podmínkou nároku na doplatek na bydlení získání nároku na příspěvek na živobytí. Příspěvek na živobytí nebyl žalobkyni přiznán, proto jí nelze podle § 33 odst. 2 věty první zákona o pomoci v hmotné nouzi přiznat ani doplatek na bydlení. V této souvislosti NSS poznamenává, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří z hlediska přezkumu jeden celek (usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS).

[20] NSS souhlasí se stěžovatelem v tom, že z hlediska splnění podmínky § 33 odst. 2 věty první zákona o pomoci v hmotné nouzi je významná jen otázka, zda byl žalobkyni přiznán příspěvek na živobytí. V nyní projednávané věci není sporu o tom, že tento příspěvek žalobkyni rozhodnutím úřadu práce ze dne 28. 11. 2019, čj. 45434/2019/AAC, přiznán nebyl. Nikdo nezpochybňuje ani existenci tohoto rozhodnutí, které je všem známo. Za této situace, jakož i vzhledem k tomu, že se jedná o rozhodnutí, které vydal týž správní orgán, by s ohledem na okolnosti nynější věci bylo přespříliš formalistické rušit rozhodnutí žalovaného jen z tohoto důvodu. To by v této věci ani k ničemu nevedlo, neboť žalovaný by v dalším řízení jen do spisu založil všem známé rozhodnutí o nepřiznání příspěvku na živobytí.

[21] Městskému soudu je možné přisvědčit v tom, že žalovaný se žádostí stěžovatelky o doplatek na bydlení výslovně nezabýval z hlediska § 33 odst. 2 věty druhé zákona o pomoci v hmotné nouzi. K tomu ovšem nebyl ani důvod, aplikace tohoto ustanovení totiž s ohledem na rozhodnutí o nepřiznání příspěvku na živobytí z důvodu neprokázání příjmů vůbec nepřichází v úvahu. Jak oba správní orgány ve svých rozhodnutích uvedly, důvodem, proč nebyl žalobkyni příspěvek na živobytí přiznán, bylo to, že žalobkyně nedoložila své příjmy. Za této situace ovšem vůbec nelze hodnotit splnění podmínky stanovené § 33 odst. 2 větou druhou zákona o pomoci v hmotné nouzi, že „příjem osoby a společně posuzovaných osob přesáhl částku živobytí osoby a společně posuzovaných osob, ale nepřesáhl 1,3násobek částky živobytí osoby a společně posuzovaných osob“. Příjem žalobkyně totiž v řízení o příspěvek na živobytí nebyl z důvodu její nesoučinnosti zjištěn, a právě z tohoto důvodu nebyla se svou žádostí o tento příspěvek úspěšná. Za této situace neměly správní orgány ani důvod, aby v řízení o doplatek na bydlení (znovu) zjišťovaly a hodnotily příjmy žalobkyně.

[22] Nelze v této souvislosti ani přehlédnout, že sám městský soud obsáhle v bodech [13] a [17] napadeného rozsudku citoval z komentáře zákona o pomoci v hmotné nouzi (Beck, Grunerová, Pavelková: Zákon o pomoci v hmotné nouzi. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016), a to včetně stati, podle níž „Další podmínkou nároku na doplatek na bydlení pro všechny typy bydlení je mít nárok na příspěvek na živobytí. Proto je nutné vždy

nejdříve vyhodnotit nárok na příspěvek na živobytí, poté teprve nárok na doplatek na bydlení, neboť při zamítnutí žádosti o příspěvek na živobytí (nepřiznání příspěvku na živobytí) je žádost a doplatek na bydlení zamítnuta (doplatek na bydlení nepřiznán) již pouze z tohoto důvodu. [...] Jedině v případě, že příspěvek na živobytí nebyl osobě přiznán (tj. bylo o příspěvku na živobytí rozhodnuto - pozn. NSS) z důvodu, že měla vysoký příjem, resp. její příjem (příjem společně posuzovaných osob) přesáhl částku živobytí, může této osobě nárok na doplatek vzniknout i bez nároku na příspěvek na živobytí.“

[23] Bylo by jistě záhodno, aby správní orgány ve svých rozhodnutích i v tomto směru své závěry explicitně předešly, tj. uvedly, proč nemohly postupovat podle § 33 odst. 2 věty druhé zákona o pomoci v hmotné nouzi. V projednávané věci to však nemá bez dalšího za následek nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného. Žalovaný ve svém rozhodnutí totiž uvedl důvody, pro které nebyl žalobkyni přiznán příspěvek na živobytí, a z porovnání těchto důvodů se zněním citovaného zákonného ustanovení je zjevné, že jeho aplikace nepřichází v úvahu. Z rozhodnutí žalovaného lze tedy dovodit, proč správní orgány podle tohoto ustanovení nepostupovaly.

[24] NSS pak doplňuje, že pokud správní orgány nemohly na věc žalobkyně aplikovat § 33 odst. 2 větu druhou zákona o pomoci v hmotné nouzi, nemohly logicky ani přistoupit ke správnímu uvážení, zda s ohledem na celkové sociální a majetkové poměry žalobkyně jí lze doplatek na bydlení přiznat. Také v tomto směru jsou tedy závěry městského soudu mylné.

[25] Pro úplnost pak NSS dodává k vyžadování si úplného správního spisu městským soudem, že tento postup (ani nesprávné konstatování městského soudu v rozsudku, že k doplnění správního spisu vyzval žalovaného, ačkoli výzvu ve skutečnosti adresoval úřadu práce) sám o sobě nemůže mít za následek nezákonnost napadeného rozsudku. Obecně je právem (a také povinností) soudu, aby odstranil případné pochybnosti o úplnosti správního spisu.

4. Závěr a náklady řízení

[26] NSS proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. je městský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozsudku.

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **není** opravný prostředek přípustný.

pokračování

V Brně dne 5. října 2023

Ondřej Mrákota
předseda senátu