ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobkyně: **V. K.**, zastoupené Mgr. Dagmar Rezkovou Dřímalovou, advokátkou, se sídlem Muchova 9/223, Praha 6, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, odbor sociální péče a zdravotnictví, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, zastoupeného Mgr. Tomášem Zlesákem, advokátem, se sídlem Revoluční 1, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 6. 2009, č. j. MHMP 359691/2009, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 8. 2010, č. j. 2 Cad 108/2009 - 26,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 8. 2010, č. j. 2 Cad 108/2009 - 26, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobkyně (dále též jen „stěžovatelka“) se kasační stížností domáhala zrušení v záhlaví citovaného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým soud zamítl žalobu stěžovatelky a potvrdil rozhodnutí žalovaného, jímž bylo k odvolání stěžovatelky potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 12, č. j. ODP/NEZ/511/2006/FOL ze dne 12. 3. 2009.

Úřad městské části Praha 12 (dále převážně jen *„správní orgán I. stupně“*) v návaznosti na předchozí řízení (v němž bylo rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 1 Cad 118/2006 - 108 ze dne 20. 10. 2008 pro nepřezkoumatelnost zrušeno rozhodnutí žalovaného č. j. MHMP 323954/2006 ze dne 19. 10. 2006 a žalovaný poté zrušil původní rozhodnutí správního orgánu I. stupně č. j. ODP/NEZ/511/2006/FOL ze dne 26. 7. 2006), rozhodl snížit stěžovatelce s účinností ode dne 1. 7. 2006 opakovanou dávku sociálně

péče na výši 3533 Kč po dobu trvání podmínek. Správní orgán I. stupně zjistil, že stěžovatelka byla osobou sociálně potřebnou, vedenou na úřadu práce v evidenci uchazečů o zaměstnání. Při zkoumání výše odůvodněných nákladů na domácnost vycházel správní orgán ze skutečnosti, že dle fotokopie poštovní poukázky prokazující zaplacení nájemného ve výši 2477 Kč a fotokopie dokladu SIPO pro prokázání úhrady nákladů na elektřinu ve výši 920 Kč činí celková výše nákladů 3397 Kč. Dle žádosti o poskytnutí dávky sociální péče ze dne 30. 1. 2006 vyplynulo, že společně se stěžovatelkou bydlí v jednom bytě další 2 osoby - matka stěžovatelky a manžel matky; doložením celkových nákladů na byt bez rozlišení spotřeby svědčící pouze samotné stěžovatelce byla proto stanovena částka na náklady na domácnost ve výši jedné třetiny celkových nákladů, tj. ve výši 1133 Kč; výši poskytované dávky 3533 Kč činí součet částky k zajištění výživy a ostatních základních potřeb 2400 Kč a částky skutečných nezbytných odůvodněných nákladů 1133 Kč.

K odvolání stěžovatelky žalovaný potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně rozhodnutím č. j. MHMP 359691/2009 ze dne 10. 6. 2009.

Správní žalobou ze dne 25. 8. 2009 se stěžovatelka domáhala, aby Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Stěžovatelka s rozhodnutím nesouhlasila, považovala jej za nesrozumitelné, nepřezkoumatelné, zmatečné a vydané v rozporu se zákonem; stěžejní námitkou bylo, že žalovaný rozhodování o dávce za období od 1. 7. 2006 smísil s rozhodováním o dávce v jiném měsíci.

Žalovaný ve vyjádření ze dne 16. 10. 2009 prostřednictvím zástupce setrval na důvodech svého rozhodnutí; uvedl, že v měsíci červnu 2006 došlo ke změně skutečných odůvodněných nákladů na bydlení stěžovatelky, které činily celkovou částku 3397 Kč měsíčně (dle platebního dokladu SIPO náklady na elektřinu tvořily 920 Kč, úhrada nájemného 2477 Kč), přičemž správními orgánu I. stupně byla známa skutečnost, že stěžovatelka užívá byt se dvěma dalšími osobami (a neohlásila žádnou změnu ve smyslu § 106 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení); náklady se týkají celého bytu, bylo zřejmé, že se na nich podílí všechny 3 osoby, proto byla částka nákladů na domácnost stanovena ve výši jedné třetiny z částky 3397 Kč, tj. 1132,33 Kč. Při rozhodování o výši dávky se dle § 4 odst. 3 zákona č. 481/1991 Sb., o sociální potřebnosti přihlíží k částkám životního minima (v případě stěžovatelky jako jednotlivce šlo o částky 2400 Kč dle § 3 odst. 2 písm. e) a 2020 Kč dle § 3 odst. 3 zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu), ke skutečným odůvodněným nákladům na zabezpečení výživy a ostatních základních potřeb a nezbytných nákladů na domácnost posuzovaného občana, k výši jeho příjmu a k majetkovým poměrům. Výše dávky sociální péče byla stanovena součtem částky na zabezpečení výživy a ostatních základních potřeb stěžovatelky, tj. 2400 Kč a částky k zajištění nezbytných nákladů na domácnost tj. 1132,33 Kč, po zaokrouhlení celkem 3533 Kč. Žalovaný uvedl, že především vzhledem k podílu na nákladech na bydlení nedošlo u stěžovatelky ke stavu hmotné nouze, i když částka poskytované dávky nedosahuje součtu částek životního minima (tj. 2400 Kč + 2020 Kč, celkem 4420 Kč).

Žalovaný rovněž konstatoval, že v odůvodnění rozhodnutí uvedl chybné informace; pochybení napravil usnesením č. j. MHMP 749455/2009 ze dne 17. 9. 2009, kterým došlo k opravě dvou odůvodnění rozhodnutí v rozsahu odůvodnění uvedených

v usnesení. Žalovaný sdělil soudu, že dodá pro účely žalobního řízení doložku právní moci citovaného usnesení.

Městský soud v Praze poté rozsudkem č. j. 2 Cad 108/2009 - 26 ze dne 19. 8. 2010 správní žalobu zamítl. Rekapituloval procesní vývoj věci, vyjádření stěžovatelky i žalovaného. Soud dále zjistil z napadeného rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 6. 2009, že na odůvodněných nákladech na domácnost se podílí 3 osoby, celková částka odůvodněných nákladů na domácnost je bez rozlišení, v jaké výši se na skutečně odůvodněných nákladech podílí stěžovatelka, na jednu osobu tak připadají odůvodněné náklady po zaokrouhlení 1133 Kč, společně s částkou na zabezpečení výživy a ostatních základních potřeb stěžovatelky (2400 Kč) celková částka dávky činí 3533 Kč. Ze správního spisu soud zjistil, že na výzvu správního orgánu I. stupně stěžovatelka doložila k prokázání skutečných odůvodněných nákladů na domácnost fotokopii platebního dokladu SIPO znějícího na jméno Ing. V. M., za odběr elektřiny v bytě P. 4, M. 3232 ve výši 920 Kč měsíčně a fotokopii poštovní poukázky na částku 2477 Kč, jíž bylo jménem Ing. V. M. zaplaceno nájemné a služby s tím spojené za období červen 2006. Soud shledal, že napadené rozhodnutí žalovaného č. j. MHMP 359691/2009 ze dne 10. 6. 2009 splňuje náležitosti kladené na rozhodnutí dle § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, obsahuje výrok, odůvodnění i poučení o opravném prostředku; výrok rozhodnutí je řádným způsobem odůvodněn tak, že neobstojí námitka žalobkyně na zrušení rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost a nepřezkoumatelnost. Zákon o sociální potřebnosti konstrukcí výpočtu dávky klade důraz na fakticitu v souladu se zásadou skutečné potřeby, nejde o mechanicky vypočtenou dávku v pevně stanovené výši bez ohledu na skutečné a odůvodněné potřeby příjemce dávky; rozhodnutí o výši dávky je projevem diskreční pravomoci správního orgánu, přičemž limity této diskrece stanoví zásada skutečné potřeby dle § 4 odst. 3 zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti. Správní orgán byl konfrontován se skutkovým zjištěním, že stěžovatelka žije v bytě s dalšími dvěma osobami (byť v oddělených domácnostech). Za situace, kdy stěžovatelka doložila náklady, které se týkají celého bytu, bez rozlišení co spotřebovala sama, bylo logické a v souladu s limity správní diskrece dle § 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti, pokud správní orgán I. stupně vyšel z premisy, že na těchto doložených nákladech se podílejí tři osoby přibližně stejným dílem.

Proti rozsudku stěžovatelka podala kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního; namítla, že soud nesprávně zamítl žalobu proti rozhodnutí, které bylo od počátku nesrozumitelné a nicotné, následné opravné usnesení žalovaného ze dne 17. 9. 2009 zrušilo Ministerstvo práce a sociálních věcí, soud přesto žalované rozhodnutí neshledal nesrozumitelným. Pokud šlo o meritum věci, stěžovatelka odkázala na své žalobní námitky. K výzvě městského soudu ustanovená zástupkyně stěžovatelky doplnila kasační stížnost o námitky týkající se merita věci; takto stěžovatelka prostřednictvím své zástupkyně uvedla, že považuje za nesprávný postup správních orgánů i soudu, že při výpočtu skutečných odůvodněných nákladů na domácnost stěžovatelky je vycházeno z toho, že se na celkových nákladech na byt podílejí celkem tři osoby, přičemž z podání stěžovatelky i obsahu spisového materiálu vyplývá, že byt, ve kterém stěžovatelka žije, obývají dvě domácnosti. Při výpočtu podílu skutečných nezbytných nákladů na bydlení stěžovatelky měly být celkové náklady na byt, ve kterém stěžovatelka žije, děleny pouze dvěma, nikoliv třemi (tj. počtem obyvatel obývajících domácnost). Stěžovatelka rovněž nesouhlasila s obecným odůvodněním soudu i správních

orgánů, že pokud v tomtéž bytě žijí i osoby, které nepatří do okruhu společně posuzovaných osob dle zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu, je jejich povinností se na nákladech na domácnost podílet přibližně stejným dílem.

Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval, zda jsou splněny podmínky pro věcné projednání kasační stížnosti. Kasační stížnost je podle § 102 s. ř. s. přípustná proti každému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, není-li zákonem dále stanoveno jinak. Kasační stížnost byla podána včas (§106 odst. 2 s. ř. s.) oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 105 odst. 1 s. ř. s.), stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.) a namítá kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud dále podřadil pod kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. namítané pochybení městského soudu, jenž přezkoumal a zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného, které mělo být dle názoru stěžovatelky nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, jakož i námitku k soudem aprobované nesrozumitelné úvaze správního orgánu, že pokud žijí v tomtéž bytě osoby, které nepatří do okruhu společně posuzovaných osob dle zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu, je jejich povinností se na nákladech na domácnost podílet přibližně stejným dílem. Pod kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. podřadil Nejvyšší správní soud stěžovatelkou naříkaný nesprávný postup městského soudu i správních orgánů, které náklady na byt rozdělují mezi tři osoby, přičemž z obsahu spisů i tvrzení stěžovatelky vyplývá, že v bytě jsou dvě domácnosti. Námitka stěžovatelky směřující do nesprávně stanovené výše výsledné dávky sociální péče, (stěžovatelka je zejména názoru, že celkové náklady na byt měly být děleny pouze dvěma nikoliv třemi), spadá pod kasační důvod upravený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatelka žalobou namítla proti rozhodnutí žalovaného jeho nesrozumitelnost a nepřezkoumatelnost, neboť dle odůvodnění žalovaný při rozhodování vycházel pro období od 1. 7. 2006 z jiného období a z jiných nákladů.

Městský soud shledal, že rozhodnutí žalovaného č. j. MHMP 359691/2009 ze dne 10. 6. 2009 (opis vyhotovení předložené stěžovatelkou k žalobnímu sporu se shoduje s originálem vyhotovení rozhodnutí založeným ve spisové dokumentaci žalovaného) splňuje veškeré náležitosti kladené na správní rozhodnutí dle § 68 správního řádu, neboť obsahuje jak výrokovou část, tak i odůvodnění a poučení o opravném prostředku.

Nejvyšší správní soud shledal, že žalované rozhodnutí obsahuje výrok, dvě části odůvodnění a poučení o odvolání. Výrokem rozhodnutí žalovaný zamítl odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně č. j. ODP/NEZ/511/2006/FOL ze dne 12. 3. 2009, jímž byla dávka sociální péče snížena na částku 3533 Kč s účinností ode dne 1. 7. 2006.

„První“ část odůvodnění (na straně 1) rekapituluje předchozí procesní vývoj ve věci odvoláním napadeného rozhodnutí správního orgánu I. stupně, v další části (strana 2 nahoře, v záhlaví uvedena sp. zn. MHMP 228811/2008) však žalovaný provádí výpočet

dávky sociální péče ve zcela odlišné výši (3512 Kč po zaokrouhlení součtem částek 2400 Kč a 1111,66 Kč) než je vysloveno ve výroku.

V „druhé“ části odůvodnění (začínajícím na straně 2) žalovaný rekapituluje procesní vývoj a skutková zjištění pro posouzení nároku na dávku a její výši od 1. 2. 2006, což je v rozporu s datem přiznání dávky sociální péče (od 1. 7. 2006) dle výroku žalovaného rozhodnutí. Na straně 3 rozhodnutí (v záhlaví uvedena sp. zn. MHMP 359691/2009, tedy shodná sp. zn. napadeného rozhodnutí) žalovaný reprodukuje znění příslušných ustanovení zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu (zejména § 3 odst. 2 písm. e/, § 3 odst. 3 písm. a/ a zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti /§4 odst. 1 a 3/), z nichž vycházel při stanovení výše dávky; žalovaný dále provádí rozbor výpočtu dávky sociální péče ve výši 3533 Kč (výše shodující se s výrokem napadeného rozhodnutí) po zaokrouhlení (součet částek 1132,33 Kč a 2400 Kč). Na straně 4 (v záhlaví uvedena sp. zn. MHMP 228811/2008) pak žalovaný uvádí, že částečně přihlédl k odvolacím námitkám stěžovatelky a změnil odůvodnění napadeného rozhodnutí, neboť zjistil, že správní orgán I. stupně neuvedl řádně podklady pro jeho vydání, ani úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů; z rozhodnutí však přitom není patrno, zda a jak bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně změněno. Z výše uvedeného rozboru žalovaného rozhodnutí vyplývá jeho zjevná rozpornost; obě části odůvodnění jsou vzájemně i vnitřně rozporné, ani ve svém souhrnu neodpovídají výroku rozhodnutí, jež je takto nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost (§76 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.).

Zmíněné vady žalovaný neodstranil ani v době po podání žaloby (soudu doručena dne 27. 8. 2009), kdy dne 17. 9. 2009 usnesením č. j. MHMP 749455/2009 opravil formulaci odůvodnění žalovaného rozhodnutí, tak aby bylo ve shodě s výrokem. K odvolání stěžovatelky bylo citované opravné usnesení zrušeno rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí č. j. 2009/82631 - 212 ze dne 23. 11. 2009. Dle Ministerstva práce a sociálních věcí lze využít vydání opravného usnesení v souladu s § 70 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu tehdy, jestliže se oprava týká nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí, ke kterým došlo jejich přepisem ze správného originálu; jedná se o případy zjevných vad v počtech, překlepech, přepisech či nedopisech, popř. v záměně větných celků. Postupem dle § 70 správního řádu nelze napravovat chybná rozhodnutí. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí nabylo právní moci dne 7. 12. 2009.

Přestože žalovaný soudu sdělil již ve svém vyjádření ze dne 15. 10. 2009, že opravil odůvodnění žalovaného rozhodnutí (současně se spisovou dokumentací soudu předložil i vyhotovení opravného usnesení), z odůvodnění rozsudku ani ze soudního spisu není seznatelné, že se soud touto skutečností zabýval, zejména, zda ověřil, nabylo-li opravné usnesení právní moci (soud tak měl učinit zejména ve vztahu k možnosti přerušení řízení dle §48 odst. 2 písm. a/ s. ř. s.), přičemž takto by soud v době rozhodování (19. 10. 2010) zjistil, že usnesení již bylo zrušeno rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí (k odvolání dne 7. 12. 2009), a že formulace přezkoumávaného rozhodnutí odpovídá znění dle původního vyhotovení. Vzhledem k tomu, že samotné napadené rozhodnutí trpí zcela zjevnou nesrozumitelností, Nejvyšší správní soud v rozsudku zcela postrádá úvahy městského soudu, který navzdory tomu shledal žalované rozhodnutí srozumitelným, přičemž soud se touto otázkou měl zabývat právě v souvislosti se žalobní námitkou

stěžovatelky, která vyvozovala nepřezkoumatelnost rozhodnutí z nesouladu výroku a odůvodnění.

Ačkoliv soud rozhodl o meritu věci, přičemž zcela přiléhavě vycházel z již dříve vyslovených obecných zásad i dříve přijatých závěrů v obdobných věcech mezi týmiž účastníky řízení, nelze přesto přisvědčit závěrům soudu o přezkoumatelnosti žalovaného rozhodnutí za existence jeho výše uvedených zjevných vad. Dávku sociální péče je oprávněn přiznat a poskytovat pouze příslušný orgán sociálního zabezpečení. Měla-li být stěžovatelka dotčena ve svých právech či povinnostech, jak se domnívá, mělo být právě z odůvodnění napadeného rozhodnutí nanejvýš zřejmé a srozumitelné, na základě jakých úvah správní orgán dospěl ke svému závěru (k tomu srov. § 68 odst. 3 správního řádu); v řízení o správní žalobě nelze připustit, aby soud, jenž má k žalobním námitkám posoudit zákonnost rozhodnutí a jemu předcházející správní řízení, ztotožní-li se s výrokem, doplnil či dokonce přeformuloval takto zjevně vadné odůvodnění správního rozhodnutí.

Městský soud v Praze svým postupem zatížil rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, neboť k žalobní námitce stěžovatelky dostatečně neposoudil srozumitelnost napadeného rozhodnutí žalovaného správního orgánu. Za této situace již Nejvyšší správní soud neposuzoval další kasační námitky.

Kasační stížnost je důvodná, proto Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Městský soud v dalším řízení nejprve posoudí přezkoumatelnost správního rozhodnutí a až poté rozhodne o meritu věci. V novém rozsudku městský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o předmětné kasační stížnosti stěžovatele (§ 110 odst. 2 s. ř. s.). Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. srpna 2011

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu