

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **Mgr. J. H.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Praha 2, Na Poříčním právu 376/1, o přezkoumání rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 3. 5. 2011, č. j. MHMP 218765/2011, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 2. 2012, č. j. 1 Ad 57/2011 – 23,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 2. 2012, č. j. 1 Ad 57/2011 – 23, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.
Dosavadní průběh řízení

Rozhodnutím ze dne 8. 2. 2011, č. j. 7314/2011/AAJ, přiznal Úřad městské části Praha 10 žalobci doplatek na bydlení od října 2009 ve výši 2.944 Kč.

Odvolání žalobce Magistrát hlavního města Prahy zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil rozhodnutím ze dne 3. 5. 2011, č. j. MHMP 218765/2011. Prvoinstanční správní orgán podle žalovaného uvedl ve svém rozhodnutí postup stanovení odůvodněných nákladů na bydlení. Žalobce hradí zálohu za spotřebu plynu ve výši 1.550 Kč, do odůvodněných nákladů na bydlení se započítává úhrada prokazatelné nezbytné spotřeby energií. Úhradou prokazatelné nezbytné spotřeby energií se rozumí úhrada dodávky a spotřeby elektrické energie, plynu, případně výdaje na další druhy paliv, a to ve výši, která je v místě obvyklá. Dle § 34 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi (dále

jen „zákon č. 111/2006 Sb.“), se výše úhrady za prokazatelnou nezbytnou spotřebu energií stanovní jako průměrná cena za dodávku energií pro bytovou jednotku určité velikosti podle sdělení příslušných dodavatelů těchto energií, nejvýše však ve výši skutečných úhrad. Žalobce správnímu orgánu sdělil, že plyn používá k ohřevu teplé užitkové vody ze 100 % a k vytápění z 90 %. Dále uvedl, že užívá byt o podlahové ploše 29,44 m^2, průměrná výška místnosti činí 2,85 m. Vzhledem k těmto údajům aplikační program automatizovaného zpracování údajů potřebný pro rozhodování o dávkách, který jsou správní orgány povinny při řízení o dávkách používat, vypočetl výši nákladů na plyn, která je v místě žalobcova bydliště obvyklá, a to ve výši 757,24 Kč. Hrazenou zálohu žalobce za plyn ve výši 1.550 Kč měsíčně proto nelze při stanovení výše nezbytných nákladů na bydlení zohlednit.

Vzhledem k tomu, že žádost o dávku byla podána v měsíci říjnu 2009 a v měsíci září 2009 činil příjem žalobce stejnou výši jako v měsíci říjnu 2009, nedošlo podle žalovaného k podstatnému poklesu příjmu ve smyslu § 10 písm. b) zákona č. 111/2006 Sb., a proto nelze za rozhodné období pro zjištění příjmu použít § 10 písm. b) tohoto zákona, tj. období kalendářního měsíce, ve kterém byla podána žádost o dávku.

II.
Rozsudek Městského soudu v Praze

Městský soud v Praze rozhodnutí Magistrátu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Důvodnou soud shledal námitku, podle níž byl příjem žalobce za rozhodné období vypočtený na částku 3.900 Kč zjištěn v nesprávné výši. Jelikož žalobce přerušil výkon samostatné výdělečné činnosti k 31. 7. 2009 a v měsíci červenci 2009 nevykonával činnost, z níž by měl příjmy dle § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu (dále jen „zákon č. 110/2006 Sb.“), nelze podle soudu použít při výpočtu průměrnou mzdu v národním hospodářství stanovenou dle § 8 odst. 2 zákona č. 110/2006 Sb. Vzhledem k tomu, že rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 2 Ad 26/2011 - 22 bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ve věci příspěvku na živobytí žalobce ve výši 1.971 Kč od října 2009, nelze při výpočtu výše doplatku na bydlení od října 2009 z této částky vycházet.

Soud naopak nepřisvědčil námitce týkající se výše úhrady za prokazatelnou nezbytnou spotřebu energií. Tato se podle § 34 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb. stanoví jako průměrná cena za dodávku energií pro bytovou jednotku určité velikosti podle sdělení příslušných dodavatelů těchto energií, nejvýše však ve výši skutečných úhrad. Vzhledem k tomu, že skutečná úhrada za plyn v době rozhodování nebyla známa a žalobce by ji pravděpodobně nemohl sdělit, postupoval orgán pomoci v hmotné nouzi podle soudu správně, pokud vypočetl výši nákladů na plyn pomocí aplikačního programu automatického zpracování údajů, přičemž vycházel z podkladů, které mu k tomuto výpočtu poskytl žalobce. Zálohová platba není shodná s faktickou spotřebou, a proto nemůže být pro výpočet odůvodněných nákladů na bydlení použita.

III.
Kasační stížnost

Rozsudek Městského soudu v Praze napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností. Soud se nevypořádal s jeho námitkou, podle níž postupoval správní orgán nezákonně, pokud jako příjem žalobce započítal jeho průměrný příjem za rozhodné období, neboť takový postup je v rozporu se zákonem č. 111/2006 Sb. Bylo naproti tomu povinností správních orgánů při výpočtu výše dávky pro měsíc říjen 2009 započítat jako stěžovatelův příjem jeho skutečný příjem v tomto měsíci ve výši 0 Kč a nikoliv příjem ve výši 3.900 Kč.

Namísto zodpovězení stěžovatelem nastolené právní otázky se soud – podle stěžovatele zmatečně – zaměřil pouze na to, že správní orgán stanovil v jednom z měsíců rozhodného období jako stěžovatelův příjem částku ve výši 50 % průměrné mzdy v národním hospodářství za rok 2008, ačkoliv správně měl jako stěžovatelův příjem stanovit jen částku ve výši 25 % průměrné mzdy. Takovéto zdůvodnění, byť jinak vychází z pravdivé skutečnosti, neřeší podle stěžovatele podstatu věci a pouze utvrzuje žalovaného o správnosti jeho postupu pokud jde o možnost započtení průměrného příjmu v rozhodném období.

Nesprávně posoudil Městský soud v Praze rovněž otázku týkající se započtení prokazatelné nezbytné spotřeby energií ve smyslu § 34 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb. Správní orgány nezapočítaly do nákladů na bydlení stěžovatelem placené zálohy na odběr plynu ve výši 1.550 Kč měsíčně, nýbrž z této skutečně zaplacené částky pouze 757,24 Kč měsíčně, aniž by byly schopny takový postup zdůvodnit.

Zákon č. 111/2006 Sb. jednoznačně stanoví, že výše odůvodněných nákladů na spotřebu energií se určí jako průměrná cena za dodávku energií pro bytovou jednotku určité velikosti podle sdělení příslušných dodavatelů těchto energií, nejvýše však ve výši skutečných úhrad. Z toho je podle stěžovatele jednoznačné, kdo může být jako jediný oprávněný provést takovéto statistické stanovení průměrné ceny, totiž příslušná plynárenské společnost. V žádném případě to nemůže být správní orgán.

Aby mohl správní orgán vůbec dále zpracovávat statistický výsledek příslušné plynárenské společnosti – pokud by jej tato vůbec kdy provedla a správnímu orgánu předala, což se dle vyjádření jejího statutárního orgánu nikdy nestalo – musel by zákon podle stěžovatele obsahovat nejen výslovné zmocnění k takovému postupu, což neobsahuje, ale především by musel být přímo v zákoně nebo prováděcím předpisu uveden matematický model, který by obsahoval popis jednotlivých konstantních a proměnných hodnot, které se do takového modelu dosazují, aby tak byla umožněna kontrola správnosti uvedeného výpočtu. Nic takového však zákon o pomoci v hmotné nouzi neobsahuje a jakési výpočty správního orgánu jsou tudíž podle stěžovatele nezákonné.

Odmítnutí prokázat na základě jakých právně relevantních skutečností dospěly správní orgány k výpočtu uvedené částky 757,24 Kč za měsíc jako maximální částky započitatelné na úhradu plynu je pak podle stěžovatele porušením základních zásad správního řízení, kdy každý jednotlivý důkaz – a tedy i výpočet programu – musí být zpětně přezkoumatelný. Z výše uvedeného stěžovatel dovozuje nepřezkoumatelnost

napadeného správního rozhodnutí, neboť nelze doložit, jakým způsobem žalovaný ke svému závěru dospěl.

Rozsudek soudu je nakonec podle stěžovatele zmatečný i proto, že soud neuvedl, zda správní rozhodnutí zrušuje pro nezákonnost nebo pro vady řízení. I toto je totiž skutečnost významná např. pro uplatnění nároku na náhradu škody a nemajetkové újmy podle zákona č. 82/1998 Sb.

Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

IV.
Relevantní právní úprava

Podle § 10 zákona č. 111/2006 Sb. je rozhodným obdobím, za které se zjišťuje příjem pro účely posuzování vzniku nároku na dávku, a) období 3 kalendářních měsíců předcházejících měsíci, v němž byla uplatněna žádost o dávku, nebo b) pokud došlo u osoby nebo společně posuzovaných osob k podstatnému poklesu příjmu, období kalendářního měsíce, v němž byla podána žádost o dávku; za podstatný pokles příjmu se považuje zejména ztráta příjmu z výdělečné činnosti, ukončení výplaty podpory v nezaměstnanosti nebo podpory při rekvalifikaci a ukončení výplaty rodičovského příspěvku. I v tomto případě se však pro účely posouzení podle § 21 odst. 2 zjišťuje současně rovněž příjem za období 3 kalendářních měsíců předcházejících měsíci, v němž byla uplatněna žádost o dávku.

Podle § 34 odst. 1 zákona č. 111/2006 Sb. se do odůvodněných nákladů na bydlení započítává a) nájemné až do výše cílového nájemného a pravidelné úhrady za služby bezprostředně spojené s užíváním bytu, popřípadě obdobné náklady spojené s družstevní a vlastnickou formou bydlení; a b) úhrada prokazatelné nezbytné spotřeby energií; úhradou prokazatelné nezbytné spotřeby energií se rozumí úhrada dodávky a spotřeby elektrické energie, plynu, případně výdaje na další druhy paliv, a to ve výši, která je v místě obvyklá.

Podle § 34 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb. se výše úhrady za prokazatelnou nezbytnou spotřebu energií stanoví jako průměrná cena za dodávku energií pro bytovou jednotku určité velikosti podle sdělení příslušných dodavatelů těchto energií, nejvýše však ve výši skutečných úhrad.

Podle § 52 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb. zajišťuje ministerstvo pro provádění zákona na vlastní náklady aplikační program automatizovaného zpracování údajů potřebný pro rozhodování o dávkách, jejich výplatu a jejich kontrolu, včetně jeho aktualizací, a poskytuje tento program bezplatně orgánům pomoci v hmotné nouzi. Orgány pomoci v hmotné nouzi jsou povinny při řízení o dávkách, při jejich výplatě a kontrole tento program používat.

V.
Posouzení Nejvyšším správním soudem

V. 1.
Přípustnost kasační stížnosti

Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat otázkou přípustnosti kasační stížnosti. Jelikož stěžovatelem je v daném případě žalobce, jemuž bylo rozsudkem Městského soudu v Praze vyhověno, bylo nutné zabývat se otázkou, zda na projednávanou věc nedopadá § 104 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."). Podle tohoto ustanovení je kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, nepřípustná.

Po zvážení této otázky dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že uvedené ustanovení se v daném případě neuplatní. Jak již Nejvyšší správní soud dříve judikoval, je za nepřípustnou kasační stížnost ve smyslu § 104 odst. 2 s. ř. s. nutno považovat všechny případy, kdy by i případný úspěch stěžovatele v řízení před Nejvyšším správním soudem nemohl vést v konečném důsledku ke změně v jeho právním postavení. (Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2007, č. j. 1 Afs 57/2006 - 70, www.nssoud.cz.) Tak tomu ovšem v případě stěžovatele není. Nesprávné právní posouzení provedené Městským soudem v Praze, by mohlo mít důsledky do stěžovatelova právního postavení v podobě nesprávně vyměřené výše dávky pomoci v hmotné nouzi. Tato pochybnost je pak ještě umocněna tím, že závazný právní názor Městského soudu v Praze vyslovený v napadeném rozsudku žádným relevantním způsobem nereflektuje uplatněné žalobní námitky, a další postup žalovaného tak zůstal v tomto ohledu nekorigován (viz níže).

V. 2.
Důvodnost kasační stížnosti

Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných stážních bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

V. 2. a)

Úvodem je třeba přisvědčit Městskému soudu v Praze v jeho stěžejní úvaze týkající se zrušení podkladového rozhodnutí o příspěvku na živobytí. Podle § 33 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb. je podmínkou nároku na doplatek na bydlení získání nároku na příspěvek na živobytí a nárok na příspěvek na bydlení podle zákona č. 117/1995 Sb. Výše příspěvku na živobytí se pak promítá do výpočtu výše doplatku na bydlení (§ 35 téhož zákona), a zrušení rozhodnutí o příspěvku na živobytí je proto samo o sobě důvodem pro zrušení rozhodnutí o doplatku na bydlení. Právní mocí zrušovacího rozsudku vyplynuvšího z přezkumu rozhodnutí o příspěvku na živobytí totiž zaniklo podkladové rozhodnutí nezbytné pro rozhodnutí správního orgánu o doplatku na bydlení.

Stěžejní námitky stěžovatele týkající se stanovení rozhodného příjmu podle § 9 zákona č. 111/2006 Sb. ve spojení s § 8 zákona č. 110/2006 Sb., jakož i určení výše úhrady za prokazatelnou nezbytnou spotřebu energií podle § 34 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb.,

nicméně zůstaly Městským soudem v Praze prakticky nezodpovězeny a v tomto rozsahu je kasační stížnost důvodná.

V. 2. b)

Městský soud v Praze dospěl k závěru, že při určení započitatelného příjmu stěžovatele nelze postupovat podle § 8 odst. 2 zákona č. 110/2006 Sb., neboť žalobce přerušil výkon samostatné výdělečné činnosti k 31. 7. 2009 a v měsíci červenci 2009 nevykonával činnost, z níž by měl příjmy dle § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 110/2006 Sb. Přitom ovšem zůstal pouze u tohoto negativního konstatování, aniž by dále zavázal žalovaného jakýmkoli právním názorem. Ohledně způsobu stanovení započitatelného příjmu, který byl od počátku řízení stěžovatelem namítán jako chybný, tak není z rozsudku Městského soudu v Praze zřejmé, jakým způsobem má žalovaný v dalším řízení postupovat, tj. podle jakého ustanovení zákona započitatelný příjem stěžovatele určit, jakož i jakým způsobem s tímto dále v rámci rozhodného období nakládat.

V. 2. c)

Zejména pak Nejvyšší správní soud přisvědčil námitce uplatněné již v odvolání proti prvoinstančnímu správnímu rozhodnutí, jakož i v žalobě proti rozhodnutí žalovaného, týkající se stanovení výše úhrady za prokazatelnou nezbytnou spotřebu energií. Rovněž zde Městský soud v Praze sice o této otázce v odůvodnění napadeného rozsudku pojednal, nikoli ovšem způsobem, který by odpověděl na stěžovatelovy výhrady vůči napadeným správním rozhodnutím. Skutečnost, že správní orgán podle soudu *„postupoval správně, pokud vypočetl výši nákladů na plyn pomocí aplikačního programu automatického zpracování údajů“* dle podkladů, které mu dal žalobce k dispozici, nijak nereaguje na obsah stěžovatelovy námitky, totiž že mu žalovaný nebyl s to poskytnout matematický model, na jehož základě automatizovaný program výši prokazatelné nezbytné spotřeby plynu vypočetl. To, že je správní orgán povinen při svém rozhodování používat aplikační program automatického zpracování údajů, pak v žádném případě nepředstavuje odpověď na otázku, jakým způsobem tento program k určení výše prokazatelné nezbytné spotřeby energií dospěl.

V. 2. d)

Při své úvaze o možném procesní vyústění řízení o kasační stížnosti, vycházel Nejvyšší správní soud z usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS. Zde Nejvyšší správní soud řešil otázku, jak postupovat v případech, kdy je zrušující rozsudek krajského soudu opřen o více důvodů a Nejvyšší správní soud shledá, že některý z nich obstojí a jiný nikoliv. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že *„je třeba vážit míru opory výroku v odůvodnění a lze akceptovat, pokud důvody obstojí v podstatné, převažující, míře“*. *„V takové situaci Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Limitem pro uvedenou úvahu vždy musí být legitimní očekávání účastníků řízení a s ním spojený zákaz překvapivých rozhodnutí.“* Nejvyšší správní soud přitom s přihlédnutím k rozhodujícím skutečnostem vždy uváží, *„zda důvody, na nichž stojí zrušující rozsudek krajského soudu, jsou dostatečným podkladem pro daný výrok a zda převažují nad důvody, které neobstály“*. *„Míra této opory výroku pak je rozhodující pro úvahu Nejvyššího správního soudu, zda lze kasační*

stížnost zamítnout a část důvodů pro zrušení správního rozhodnutí nahradit důvody vlastními, či zda je třeba zrušující rozsudek krajského soudu zrušit a zavázat jej, aby nové rozhodnutí opřel o důvody jiné.“

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v daném případě rozsudek Městského soudu v Praze v převážné míře neobstojí, a bude tak na Městském soudu v Praze, aby v novém rozhodnutí námitky stěžovatele náležitým způsobem vypořádal a správní orgán zavázal srozumitelným právním názorem reflektujícím výsledek posouzení žalobou nastolených právních otázek.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 24. října 2012

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu