ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **J. Š.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, ze dne 25. 5. 2011, č. j. 852/SZ/11-3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2012, č. j. 17 A 41/2011 - 31,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2012, č. j. 17 A 41/2011 - 31, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2012, č. j. 17 A 41/2011 – 31 (dále jen „napadený rozsudek“), kterým bylo zrušeno rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 25. 5. 2011, č. j. 852/SZ/11-3 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím původní žalovaný změnil prvostupňové rozhodnutí Městského úřadu Aš, odboru sociálních věcí a zdravotnictví (dále jen „prvostupňový orgán“) ze dne 6. 4. 2011, č. j. 4968/2011/ASS, kterým nebyla žalobci přiznána dávka pomoci v hmotné nouzi – doplatek na bydlení s odůvodněním, že částka příjmu žalobce zvýšená o příspěvek na živobytí a příspěvek na bydlení a snížená o odůvodněné náklady na bydlení není nižší než částka živobytí žalobce, a proto nebyly splněny podmínky pro vznik nároku na tuto dávku pomoci v hmotné nouzi. Původní žalovaný napadeným rozhodnutím změnil v jeho výrokové části prvostupňové rozhodnutí tak, že slova „v souladu s ustanovením § 35 a § 66“ se doplňují slovy: „*§ 33, § 34*“ a ve zbylé části bylo napadené rozhodnutí potvrzeno.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí původní žalovaný především vyložil ustanovení § 33 odst. 1 písm. a) zákona č. 111/2006 Sb. a § 33 odst. 2 a § 34 téhož zákona. K pojmu cílového nájemného uvedl, že toto se stanovovalo v období do 31. 12. 2010 jako součin cílové hodnoty měsíčního nájemného platného pro daný kalendářní rok a podlahové plochy bytu. Zvláštním právním předpisem je zákon č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného. Zákonem č. 150/2009 Sb., kterým se mění tento zákon, došlo k prodloužení účinnosti zákona o zvyšování nájemného v případě některých měst a obcí. Ve všech ostatních obcích lze po 1. 1. 2011 sjednávat v nájemních bytech (byty ve vlastnictví obcí nebo byty pronajímané fyzickými a právnickými osobami nájemné v souladu s občanským zákoníkem. To znamená, že po uvedeném datu se museli vlastníci bytů, které již nadále nepodléhají regulaci nájemného podle zákona o zvyšování nájemného, dohodnout s nájemci bytů o výši nájemného. Vzhledem k tomu, že Ministerstvo pro místní rozvoj nemělo k dispozici objektivní údaje o výši nájemného v jednotlivých regionech, městech a obcích, bylo na základě metodického vedení MPSV doporučeno pro účely zákona č. 111/2006 Sb. do doby, než bude k dispozici cenová mapa, vycházet z *„v místě a čase obvyklého nájemného“*: Jestliže nájemné doložené žadatelem převyšuje toto nájemné v místě a čase obvyklé, doporučuje se započítat pro účely stanovení výše dávek pomoci v hmotné nouzi právě nájemné v místě a čase obvyklé. S ohledem na možné situace se doporučuje porovnání výše takto stanoveného nájemného s náklady na plochu bytu připadající na jednotlivé osoby, která je používána při stanovení nákladů na bydlení v rámci státní sociální podpory. V případě, že byt obývá např. jedna osoba, doporučuje se započítat plochu 38 m². Pro účely porovnání se nájemné vypočte tak, že započitatelná podlahová plocha se vynásobí nájemným v místě a čase obvyklým na 1 m² podlahové plochy. V předmětné věci (sociální situaci stěžovatele) původní žalovaný uvedl, že nájemné v místě a čase obvyklé pro obec Aš pro typ bytu, který jmenovaný obývá, činí 34 Kč/m². Na základě doporučení metodického vedení se však při výpočtu nájemného vychází z podlahové plochy 38 m² pro jednu osobu. Nájemné v místě a čase obvyklé se stanoví v jeho případě takto: 34 Kč x 38 m² = 1.292 Kč. Tato částka činí zároveň odůvodněné náklady na bydlení ve smyslu zákona o pomoci v hmotné nouzi. Podle ustanovení § 35 zákona č. 111/2006 Sb. činí výše doplatku na bydlení za kalendářní měsíc rozdíl mezi částkou odůvodněných nákladů na bydlení připadajících na kalendářní měsíc, sníženou o příspěvek na bydlení náležející za předchozí kalendářní měsíc, a částkou, o kterou příjem osoby zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí převyšuje částku živobytí osoby. Prvostupňový orgán vycházel v době rozhodování z toho, že v měsíci březnu 2011 stěžovatel pobíral příspěvek na živobytí ve výši 2.020 Kč, odůvodněné náklady na bydlení činily částku 1.292 Kč a příspěvek na bydlení ze systému státní sociální podpory ve výši 1.315 Kč. Z toho vyplývá, že doplatek na bydlení vychází v záporné částce -23 Kč a stěžovateli tedy za měsíc březen 2011 nenáležel. Na základě uvedených skutečností dospěl původní žalovaný k závěru, že doplatek na bydlení ode dne 1. 3. 2011 stěžovateli nepřiznal.

V žalobě proti napadenému rozhodnutí zdůraznil žalobce mimo jiné svůj nesouhlas s názorem správního orgánu, protože jde o rozhodnutí, kde jeho odůvodnění se nezakládá na právnickém odůvodnění a vůbec se nezabývá námitkami odvolatele, tedy jde o rozhodnutí proti správnímu řádu, nedodržující právní rámec, odepírající mu základní práva a diskriminující jeho osobu. Závěrem žalobce navrhl zrušení napadeného rozhodnutí původního žalovaného pro nezákonnost a překročení zákonem stanovené meze a jejich

pokračování

zneužití.

Napadeným rozsudkem krajský soud žalobě vyhověl a zrušil jak napadené rozhodnutí, tak i jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí, pro nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost a také proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá žádnou oporu ve správním spisu předloženém soudu v tomto řízení a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Napadené rozhodnutí původního žalovaného ani rozhodnutí prvostupňového orgánu nebyla zejména v souladu s § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) v němž jsou stanoveny náležitosti rozhodnutí, jelikož v odst. 3 je stanoveno, že v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Ve správním spisu však nejsou založeny nezbytné podklady pro vydání rozhodnutí, když ani z žádného založeného dokladu nevyplývá, kdy a na základě jakých rozhodných skutečností bylo ve vztahu k typu bytu užívaného žalobcem vycházeno ohledně výše nájemného 34 Kč/m² v místě a čase obvyklém, tj. v Aši. Metodický pokyn je pouze interním nikoli zákonným předpisem, jak ostatně podotkl i původní žalovaný ve svém vyjádření ze dne 1. 8. 2011, a proto nemůže jít k tíži občana, že příslušné ministerstvo nevydalo tzv. cenovou mapu nájemného pro jednotlivé regiony. Soud také nenalezl v předloženém správním spisu žádný protokol ze dne 28. 3. 2011 o ústním jednání s žalobcem, ač je z něho citováno na straně 3 rozhodnutí KÚ ze dne 25. 5. 2011.

Za zjištěné situace s ohledem na podané odvolání žalobce, který nebyl ani vyzván k doplnění velmi stručného odvolání za účelem zjištění, v čem konkrétně je napadené rozhodnutí prvostupňového orgánu ze dne 6. 4. 2011 matoucí a nezákonné, mělo být toto rozhodnutí prvostupňového orgánu žalovaným zrušeno, protože je naprosto nepřezkoumatelné a i nesrozumitelné pro absenci jakýchkoli konkrétních údajů kromě výše příspěvku na bydlení ve výši 1.315 Kč v měsíci březnu 2011, takže nelze zjistit, jak dospěl tento správní orgán k rozhodnutí o nepřiznání doplatku na bydlení žalobci a na základě jakých konkrétních podkladů. Soud samozřejmě nepřehlédl ani další pochybení žalovaného, který se plně nevypořádal s obsahem odvolání žalobce namítajícím úplné vynechání § 33 a § 34 zákona, ani původní žalovaný v odůvodnění nezmínil důvod změny rozhodnutí výrokové části rozhodnutí prvostupňového orgánu, i když dle názoru soudu bylo změněno tzv. záhlaví a nikoli samotný výrok. Ačkoliv je odůvodnění rozhodnutí původního žalovaného o hodně podrobnější, k čemuž nepochybně vedla snaha napravit pochybení prvostupňového orgánu, přesto i toto rozhodnutí je z důvodů shora uvedených nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů, což způsobuje vady řízení. Místo toho, aby žalovaný zrušil odvoláním napadené rozhodnutí prvostupňového orgánu ze dne 6. 4. 2011, vydal sám rozhodnutí, jímž se pokusil napravit tato pochybení prvostupňového rozhodnutí, které bylo z pohledu soudu zjevně nepřezkoumatelné zejména pro absenci podkladů pro jeho vydání, které musí být založeny ve správním spisu např. alespoň formou úředního zápisu, byť se jedná i o skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti. Orgány pomoci v hmotné nouzi se však zjevně vůbec nezabývaly ani větou druhou § 33 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb., podle níž *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.). Krajský soud uzavřel, že rozhodnutí správních orgánů tudíž v této věci nejsou plně v souladu s § 68 odst. 2 a 3 správního řádu, takže jsou fakticky nepřezkoumatelná, jak ostatně uvedl i žalobce, i když soud nepřezkoumatelnost shledal i z jiných důvodů.

V **kasační stížnosti** stěžovatel uvedl, že nesouhlasí s napadeným rozsudkem z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Konkrétně k namítaným kasačním důvodům uvedl následující námitky:

Nesprávné právní posouzení právní otázky podle stěžovatele je obsaženo v názoru krajského soudu, že původní žalovaný nemohl vycházet z metodického pokynu MPSV č. 4/2010 ze dne 13. 12. 2010 (dále jen „metodický pokyn") v otázce určení nájemného v místě bydliště žalobce (tzn. v Aši). Metodický pokyn není podzákonným právním předpisem, nicméně jeho smyslem je sjednocení postupu správních úřadů napříč celou ČR s cílem zavést rovný přístup k žadatelům z různých krajů. Není jím však vytvářen protiprávní stav. Tvrzení žalobce o nákladech na bydlení bylo účelové, neboť žalobce uvedl, že podlahová plocha jeho bytové jednotky je 5 m² a hrazené nájemné ve výši 3.800 Kč. Z úřední činnosti žalované, konkrétně z místního šetření provedeného v bydlišti žalobce pracovníky prvostupňového orgánu bylo zjištěno, že žalobce ve skutečnosti obývá pokoj č. X na ubytovně nacházející se v K. ulici X v Aši, k tomu má volný přístup ke kuchyni, sociálnímu zařízení a neomezeně užívá společné prostory. Učiněná zjištění byla rovněž v souladu se zněním nájemní smlouvy – čl. 1 bod 1 smlouvy ze dne 11. 2. 2011, přičemž z nájemní smlouvy nevyplývá, že by rozloha pokoje č. 24 byla tvrzených 5 m². Stěžovatel poukázal na skutečnost, že ani úhrada za služby spojené s užíváním bytové jednotky o údajné rozloze 5 m² se rovnají částce 2.650 Kč měsíčně, což zřejmě svědčí o skutečnosti, že žalobce užívá plochu o větší rozloze. Stěžovatel rovněž připomněl, že žalobci nic nebránilo v tom, aby poskytl správnímu orgánu veškeré rozhodné skutečnosti prokazující výši nájemného v městě Aši. Pokud žalobce nesouhlasil s doporučením uvedeným v metodickém pokynu pro výpočet nájemného v místě a čase obvyklém, měl správnímu úřadu předložit důkaz prokazující jinou výši nájemného (kupř. sdělení lokálních realitních kanceláří o výši tržního nájemného za bytovou jednotku typu 1+kk). Je tak na žalobci, aby vyvrátil tvrzení o výši nájemného 34 Kč za m² v městě Aš.

Stěžovatel dále namítl, že žalobce nepředložil správnímu orgánu relevantí doklad o výši a úhradě skutečného nájemného a zálohy na služby spojené s užíváním skutečné rozlohy bytu, což byl hlavní důvod aplikace metodického pokynu pro účely určení nájemného v místě a čase obvyklém. Názor krajského soudu, že nemůže jít k tíži občana, že příslušné ministerstvo nevydalo tzv. cenovou mapu nájemného pro jednotlivé regiony, není podle stěžovatele přezkoumatelný, neboť krajský soud neuvedl, jakým způsobem měl být žalobce znevýhodněn a jakým způsobem by měl orgán pomoci v hmotné nouzi řešit skutečnost, že cenová mapa nájemného pro jednotlivé regiony skutečně nebyla konkrétním ministerstvem vydána. Není v kompetenci stěžovatele tuto situaci napravit. Metodický pokyn rozděluje bytové jednotky do několika kategorií a na byt žalobce se použije výpočet

odpovídající bytové jednotce o rozsahu 38 m², což je hranice podle zákona o státní sociální podpoře pro jednu osobu. Při tom však bylo vycházeno ze žalobcem uváděných skutečností, zejména že žalobce obývá byt sám. Ohledně názoru krajského soudu, že ze správního spisu nevyplývá, kdy a na základě jakých rozhodných skutečností bylo ve vztahu k typu bytu užívaného žalobcem vycházeno ohledně výše nájemného 34 Kč/m², stěžovatel uvedl, že orgán pomoci v hmotné nouzi provedl průzkum výše nájemného, které je hrazeno v místě bydliště žalobce a na základě tohoto zjištění vyhodnotil výši nájemného v místě a čase obvyklém. Tento podklad je založen u orgánu pomoci v hmotné nouzi v listinné podobě a používáno u všech žadatelů o dávky pomoci v hmotné nouzi, nikoliv však v každém spisu vedeného ve věci doplatku na bydlení. Tento postup byl v souladu s metodickým vedením původního žalovaného a podle názoru stěžovatele plně v souladu se zákonem. Stěžovatel dále vyjádřil svůj nesouhlas s názorem krajského soudu na uplatnění ustanovení § 33 odst. 3 druhé věty zákona č. 111/2006 Sb. Podle jeho názoru je toto ustanovení ve vztahu k posuzované věci irelevantní, neboť žalobce pobíral v měsíci březnu 2011 příspěvek na živobytí ve výši 2.020 Kč. Kromě toho také stěžovatel poukázal na celkový osobní přístup žalobce jako žadatele o dávky pomoci v hmotné nouzi, neboť ode dne 1. 1. 2012 (účinnosti zákona č. 366/2011 Sb.) vede stěžovatel celkem 19 živých řízení se žalobcem, všechny ve správním soudnictví. U běžných žadatelů stěžovatel přistupuje ke každé žádosti individuálním způsobem, avšak u opakovaných a zjevně neoprávněných žádostí žalobce je třeba vycházet z již provedené správní činnosti a zohlednit důkazy formálně provedené v jiném správním řízení. V souhrnu tyto namítané vady napadeného rozsudku představují podle stěžovatele nesprávné posouzení právní otázky v řízení před soudem a z toho plynoucí nezákonnost napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]

Proti závěru krajského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí ze skutkových důvodů stěžovatel uvedl, že orgány v hmotné nouzi vycházely z programu OK nouze v souladu s ustanovením § 52 zákona č. 111/2006 Sb. Podklady pro posouzení nároku na dávku a její výpočet byly součástí správního spisu, pouze výše dávky příspěvek na živobytí nebyla předložena v listinné podobě, neboť je součástí aplikačního programu OK nouze a při vyhodnocování nároku na dávku doplatek na bydlení je výše této dávky automaticky sehrávána elektronickou cestou. Správní spis obsahoval veškeré podklady, které je třeba mít k dispozici v listinné podobě pro vyhodnocení nároku na dávku. Spisová dokumentace prvostupňového správního orgánu v listinné podobě tedy obsahuje podklady, které správnímu orgánu dodal žalobce a třetí subjekty. Informace získané z aplikace OK nouze se do spisové dokumentace nezakládají v souladu se zásadou rychlosti a efektivnosti do správního spisu. Vzniklou situaci nelze přičíst k tíži stěžovatele a automaticky rušit rozhodnutí orgánů pomoci v hmotné nouzi pro domnělou neúplnost zakládající nepřezkoumatelnost. Krajský soud navíc mohl nařídit jednání pro vyjasnění těchto skutečností, či příp. původního žalovaného vyzvat k doplnění těchto skutečností. Při znalosti zákona o pomoci v hmotné nouzi není možné konstatovat, že skutkový stav, který bral správní orgán za základ napadených rozhodnutí, nemá oporu ve správním spisu. K údajné neexistenci protokolu ze dne 28. 3. 2012 stěžovatel uvedl, že krajský soud si mohl vyžádat tuto listinu, stejně tak jako si vyžádal u pronajímatele sdělení o nákladech na bydlení. Uvedený protokol je součástí spisu vedeného u dotčeného krajského úřadu č. j. 853/SZ/11 o nároku žalobce na příspěvek na živobytí. Tento správní spis je navíc krajskému soudu znám, neboť konečné rozhodnutí, které v něm padlo, bylo rovněž

napadeno správní žalobou a přiděleno k rozhodnutí stejné osobě soudkyně. Krajský soud tedy sám nezjistil skutkový stav v plném rozsahu a pro své rozhodování nezohlednil listinný důkaz, a proto je jeho rozsudek nepřezkoumatelný, přičemž v něm vůbec není řešena podstata věci, tedy nárok žalobce na dávku doplatek na bydlení. Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný i pro nesrozumitelnost a nedostatečné odůvodnění [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. V tomto ohledu podle názoru stěžovatele nedostačuje pouhý odkaz na příslušná ustanovení správního řádu a soudního řádu správního, ale je třeba se blíže zabývat skutkovými zjištěními projednávané věci. Krajský soud navíc vůbec nestanovil, jakým způsobem by správní řízení mělo být dále vedeno či doplněno, aby byly vytýkané vady odstraněny.

Žalobce k podané kasační stížnosti nepodal žádné vyjádření.

Ze správního spisu orgánů pomoci v hmotné nouzi Nejvyšší správní soud zjistil následující:

Ve spise prvostupňového orgánu je založeno oznámení Úřadu práce v Chebu o změně výše dávky státní sociální podpory - příspěvku na bydlení od 1. 1. 2011 do 30. 6. 2011 na 1.315 Kč měsíčně.

Z nájemní smlouvy ze dne 11. 2. 2011 založené ve spise je patrné, že předmětem nájmu je pokoj č. 24 s možností používat společnou koupelnu, kuchyni a vybavení pokoje a společných prostor. Nájem byl sjednán na dobu určitou od 26. 2. 2011 do 25. 2. 2012. Z tiskopisu „Informace o užívaném bytě“, který byl doručen 8. 3. 2011, vyplývá, že podlahová plocha bytu obývaného uživatelem na K. ulici č. p. X v Aši je 5 m² a výše měsíčního nájemného činí 3.800 Kč. To potvrzuje i doklad znějící na jméno stěžovatele o úhradě částky 3.800 Kč za ubytování v únoru 2011 firmě Z. L., Z. L.

Dále jsou ve spise založeny složky označené Příloha č. 1 a č. 2 neobsahující žádné listiny, Příloha č. 3 obsahující 2 listy s údaji ohledně žalobce z programu OK nouze/OK služby, z nichž vyplývá, že žalobci byly započteny odůvodněné náklady na bydlení v částce 1.292 Kč, není však patrno, jakým výpočtem prvostupňový orgán k této částce dospěl. Příloha č. 4 správního spisu obsahuje „Metodický pokyn“ MPSV č. 2/2006 ze dne 14. 12. 2006 k zákonu č. 111/2006 Sb. Citovaný metodický pokyn obsahuje na str. 28 pouze obecné vymezení pojmu cílového nájemného, nestanovují se zde žádná konkrétní data týkající se částek cílového nájemného po 1. 1. 2011, na něž se odkazuje původní žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Stěžovatel předložil Nejvyššímu správnímu soudu pro účely řízení o kasační stížnosti mj. kopii Metodického pokynu MPSV č. 4/2010, č. j. 2010/98474-21, ze dne 13. 12. 2010, který obsahuje předmětná doporučení pro orgány pomoci od 1. 1. 2011 relevantní v posuzované věci. Vyplývá z něho, že z důvodu absence úpravy cílového nájemného do doby, než bude k dispozici mapa v místě a čase obvyklého nájemného v jednotlivých regionech, kterou připravuje Ministerstvo pro místní rozvoj, doporučuje se postupovat při zjištění jeho průměrné výše tak, že se zjistí prostřednictvím příslušného odboru obecního úřadu výše nájemného stanovená pro jednotlivé typy bytů v bytovém fondu obce, popř. je možné tato data zjistit u místních realitních kanceláří. Takto zjištěné

údaje pak tvoří maximální limit pro započtení nájemného pro účely odůvodněných nákladů na bydlení. Pro účely porovnání výše skutečného nájmu žadatele o dávku je třeba přepočítat v místě a čase obvyklé nájemné na 1 m² podlahové plochy bytu. S ohledem na možné situace, kdy osoby v hmotné nouzi obývají byty s podlahovou plochou, která je zřejmě pro jejich potřeby nadměrná, doporučuje se v těchto případech ještě porovnání výše nájemného v místě a čase obvyklého s náklady na plochu bytu připadající na jednotlivé osoby, která je používána při stanovení nákladů na bydlení v rámci státní sociální podpory. V případě, že byt obývá jedna osoba, doporučuje se započítat plochu 38 m².

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; zkoumal při tom, zda napadený rozsudek krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná.**

Stěžovatel ve své kasační stížnosti prostřednictvím jednotlivých kasačních námitek napadá samotnou přezkoumatelnost napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], jakož i zákonnost posouzení právních otázek věci krajským soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat otázkou namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Úvodem považuje za vhodné vyložit stručně jednotlivé situace pokryté ustanovením § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. První, tam upravený důvod (nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti rozhodnutí) spočívá podle Nejvyššího správního soudu buď v tom, že rozhodnutí vykazuje takové textové a formulační nedostatky, že z obsahu textu není dostatečně zřejmá souvislost s příslušnými podklady pro rozhodnutí, nebo příp. v tom, že i jinak text rozhodnutí obsahuje nejasné, rozporné či jiným způsobem nesrozumitelné údaje. Taková nesrozumitelnost rozhodnutí však v souzené věci podle Nejvyššího správního soudu nenastala. Následující důvod (nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí) je potom třeba spatřovat v tom, že se rozhodnutí neopírá o důvody, které opodstatňují dospět k určitému výroku rozhodnutí a možný dopad je třeba posuzovat vždy ve spojení se zněním konkrétního rozhodnutí. Konečně posledně jmenovaný důvod, tedy že se jedná nepřezkoumatelnost spočívající v jiné vadě řízení před soudem, Nejvyšší správní soud poznamenává, že je třeba její význam posuzovat jako důvod pro zrušení rozhodnutí soudu prvního stupně pouze za předpokladu splnění věty navazující, tedy, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Stěžovatel ve vztahu k tomuto kasačnímu důvodu především namítal, že z úřední činnosti žalované, konkrétně z místního šetření provedeného v bydlišti žalobce pracovníky prvostupňového orgánu, bylo zjištěno, že žalobce ve skutečnosti obývá pokoj č. X na ubytovně nacházející se v K. ulici č. X v Aši, k tomu má volný přístup ke kuchyni, sociálnímu zařízení a neomezeně užívá společné prostory. Úhrada za služby spojené s užíváním bytové jednotky o údajné rozloze 5 m² se rovnají částce 2.650 Kč měsíčně, což zřejmě svědčí o skutečnosti, že žalobce užívá plochu o větší rozloze. Stěžovatel rovněž připomněl, že žalobci nic nebránilo v tom, aby poskytl správnímu orgánu veškeré

rozhodné skutečnosti prokazující výši nájemného v městě Aši. Krajský soud především neuvedl, jakým způsobem měl být žalobce znevýhodněn a jakým způsobem by měl orgán pomoci v hmotné nouzi řešit skutečnost, že cenová mapa nájemného pro jednotlivé regiony skutečně nebyla konkrétním ministerstvem vydána. Tuto situaci není v kompetenci stěžovatele napravit.

Nejvyšší správní soud se v prvé řadě věnoval závěru krajského soudu, že ve správním spisu nejsou založeny nezbytné podklady pro vydání rozhodnutí, neboť ani z žádného založeného dokladu nevyplývá, kdy a na základě jakých rozhodných skutečností bylo ve vztahu k typu bytu užívaného žalobcem vycházeno ohledně výše nájemného 34 Kč/m² v místě a čase obvyklém, tj. v Aši. Z ustanovení § 34 odst. 1 zákona č. 111/2006 Sb. ve znění účinném k datu vydání napadeného rozhodnutí (ve znění s účinností do 31. 12. 2011) vyplývalo, že pro účely posouzení nároku a výše doplatku na bydlení 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; úhradou služeb bezprostředně spojených s užíváním bytu, případně obdobnou vlastnickou formou bydlení, se rozumí úhrada za ústřední (dálkové) vytápění a za dodávku teplé vody, za úklid společných prostor v domě, za užívání výtahu, za dodávku vody z vodovodů a vodáren, za odvádění odpadních vod kanalizacemi, za osvětlení společných prostor v domě, za odvoz tuhého komunálního odpadu, za vybavení bytu společnou televizní a rozhlasovou anténou, popřípadě další prokazatelné a nezbytné služby související s bydlením, 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.*[1] Podle § 34 odst. 2 téhož zákona v citovaném znění platilo, že ***výše cílového nájemného*** *se stanoví v období do 31. prosince 2010 jako součin cílové hodnoty měsíčního nájemného platné pro daný kalendářní rok, stanovené podle zvláštního právního předpisu, a podlahové plochy bytu.* Cílovou hodnotou měsíčního nájemného za 1 m² podlahové plochy bytu se rozumělo takové nájemné, kterého může být dosaženo při jednostranném zvyšování nájemného nejdříve k 1. lednu 2010 (§ 2 zákona č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného, ve znění účinném do 31. 5. 2009). Ministerstvo pro místní rozvoj bylo oprávněno na základě § 4 odst. 1 zákona č. 107/2006 Sb. vydávat sdělení o výších cílové hodnoty měsíčního nájemného za 1 m² podlahové plochy bytu vypočtené podle vzorce uvedeného v příloze k tomuto zákonu, a to v členění podle velikostních skupin obcí za jednotlivé kraje, v případě hlavního města Prahy a Brna v členění na části města. Jak správně poukázal stěžovatel, zákonem č. 150/2009 Sb. byl s účinností od 1. 6. 2009 novelizován § 3 odst. 1 zákona č. 107/2006 Sb., čímž bylo prodloužena možnost jednostranného zvyšování nájemného do 31. 12. 2013 ve vyjmenovaných městech; město Aš však mezi těmito městy uvedeno nebylo.

S účinností od 1. 1. 2011 tak musely orgány pomoci v hmotné nouzi při posuzování hranice „stropu“ započitatelného nájemného pro účely posouzení odůvodněných nákladů na bydlení pracovat s touto chybějící zákonnou úpravou cílové hodnoty měsíčního

[1] S účinností od 1. 1. 2012 bylo předmětné ustanovení v písm. a) novelizováno tak, že *do odůvodněných nákladů na bydlení se započítává nájemné, popřípadě obdobné náklady spojené s družstevní a vlastnickou formou bydlení, a pravidelné úhrady za služby spojené s užíváním bytu; nájemným se rozumí* ***nájemné hrazené v nájemních bytech, a to až do výše, která je v místě obvyklá****, popřípadě nájemné až do výše cílového nájemného podle zákona o jednostranném zvyšování nájemného z bytu.*

nájemného. Orgány pomoci v hmotné nouzi proto začaly vycházet z výše nájemného, která je v místě obvyklá. Postup stěžovatele, který za tímto účelem vydal Metodický pokyn MPSV č. 4/2010, č. j. 2010/98474-21 ze dne 13. 12. 2010, tedy směřoval k řešení této komplikované právní situace a vymezení pojmu „výše nájemného, která je v místě obvyklá“. Lze souhlasit se stěžovatelem v tom, že smyslem metodického pokynu je sjednocení postupu správních úřadů napříč celou ČR s cílem zavést rovný přístup k žadatelům z různých krajů. Stran aplikace uvedeného metodického pokynu stěžovatele je ovšem třeba rozlišit dvě roviny problému: a) obecnou možnost aplikace metodiky v popsané situaci, b) přezkoumatelnost a správnost aplikace této metodiky v konkrétní situaci.

Stran první roviny problému má Nejvyšší správní soud za to, že v situaci, kdy vznikla v zákonné úpravě cílového nájemného ve většině obcí v České republice a zároveň v důsledku chybějícího vymezení „místně obvyklého nájemného“ zákonná mezera, musely orgány pomoci v hmotné nouzi řešit situaci s chybějícím klíčem pro určení maximální hranice odůvodněných nákladů na bydlení svými výkladovými prostředky, mezi něž nepochybně patří metodická činnost stěžovatele [viz § 60 písm. a) zákona č. 111/2006 Sb.]. Nejvyšší správní soud již dříve judikoval, že metodické pokyny coby interní (v určitých případech též normativní) akty správních úřadů mohou být za předpokladu, že nejsou v rozporu se zákonem, pramenem uznávané správní praxe, která může poskytovat oporu pro rozhodování v jednotlivých případech a správní soudy mohou takovou ustálenou správní praxi využít při přezkumu správních aktů (viz k tomu zejména rozsudek ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007 - 251, přístupný na www.nssoud.cz, publikováno pod č. Sb. NSS 1383/2007). Nejvyšší správní soud tedy in abstracto nepovažuje používání metodiky stěžovatele k určení cílového nájemného za nezákonné, byť v tomto ohledu měla metodika stěžovatele nepochybně vnější účinky a nahrazovala chybějící právní úpravu. Pokud se ale chtěl stěžovatel odvolávat na praxi zavedenou metodickým pokynem, bylo třeba jeho existenci soudu prokázat, aby krajský soud mohl vyhodnotit, zda byl tento postup zákonný. Ve správním spisu však byl obsažen pouze metodický pokyn č. 2/2006 ze dne 14. 12. 2006 k zákonu č. 111/2006 Sb., který předmětná doporučení neobsahuje, přičemž ze spisu krajského soudu rovněž nevyplývá, že by stěžovatel či původní žalovaný krajskému soudu předložily Metodický pokyn MPSV č. 4/2010, č. j. 2010/98474-21 ze dne 13. 12. 2010, který byl v posuzované věci správními orgány aplikován. Pokud stěžovatel krajskému soudu nepředložil metodický pokyn, na němž byla založena předmětná rozhodnutí orgánů pomoci v hmotné nouzi, nemůže se divit, že krajský soud k metodice nemohl přihlédnout a považoval jejich rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

V řízení před krajským soudem tedy nemohlo dojít k posouzení druhé roviny aplikace této metodiky, a to je jejího přezkoumatelného a správného použití v konkrétním případě posouzení žalobcova nároku na doplatek na bydlení. Zde hrají zásadní roli skutkové okolnosti případu, tedy zejména žalobcem uzavřená nájemní smlouva na byt o velikosti 5 m² (přičemž z okolností vyplývajících ze spisu je zřejmé, že vlastníci bytu či obytného pokoje ve skutečnosti provozují jakousi „ubytovnu“) atd. S krajským soudem je třeba souhlasit v tomto ohledu v tom směru, že správní spis neobsahuje ani protokol o sociálním šetření ze dne 28. 3. 2012, na nějž se stěžovatel (i původní žalovaný) odkazovaly stran skutkového zjištění o reálných bytových poměrech žalobce, a podobně jako v jiných

prvostupňových rozhodnutích o dávce pomoci v hmotné nouzi odůvodnění neobsahuje vyčíslení cílového nájemného, které bylo žalobci započítáno do odůvodněných nákladů na bydlení; a to zejména zdůvodnění, proč nebylo započítáno nájemné v žalobcem tvrzené výši. K tomu Nejvyšší správní soud podotýká, že krajský soud neměl povinnost si tyto podklady vyžádat spolu s jiným správním spisem, neboť se jedná o natolik závažný podklad pro rozhodnutí ve věci, že musí být alespoň v kopii založen ve správním spisu vedeném v tomto konkrétním správním řízení, aby bylo zjevné, že tvrzený úkon správního orgánu byl v řízení o příspěvku na živobytí skutečně proveden a s jakým výsledkem. Stejně tak bylo záhodno, aby obsahem správního spisu byla i předmětný Metodický pokyn MPSV č. 4/2010, kterým správní orgány vyplnily předmětnou mezeru právní úpravy.

Krajský soud tyto a další nedostatky napadeného rozhodnutí částečně pojmenoval, ale nenabídl místo toho žádný alternativní postup, jakým by měl stěžovatel (či prvostupňový orgán) v dalším řízení pokračovat, neboť své rozhodnutí opřel jen o výtku formálních nedostatků ve smyslu ustanovení § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Jak Nejvyšší správní soud již dříve uvedl, v této souvislosti je třeba reflektovat *„zvláštní povahu tohoto řízení, jakož i účel rozhodování (efektivní posouzení nároku na sociální dávku), přičemž záruku přezkoumatelnosti (a související úplnosti a přesvědčivosti odůvodnění) celého procesu posouzení nároku na dávku pomoci v hmotné nouzi a správnosti její výše je třeba spatřovat především v odvolacím řízení, které s účinností od 1. 1. 2012 zajišťuje stěžovatel prostřednictvím svého odborného aparátu.* Prvostupňovým správním rozhodnutím o dávkách pomoci v hmotné nouzi vydávaným do 31. 1. 2011 ještě pověřenými obecními úřady a úřady obcí s rozšířenou působností lze tedy oprávněně vytýkat tuto – v případě prvostupňového rozhodnutí až formulářovou – strohost, která však v kontextu zavedené správní praxe, spisové dokumentace a odůvodnění napadeného rozhodnutí původního žalovaného nemusí mít za následek jejich nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost, ani pro nedostatek důvodů (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu 19. 6. 2013, č. j. 3 Ads 68/2012 - 27, přístupný na www.nssoud.cz). Jakkoliv krajskému soudu je třeba dát v uvedených věcech za pravdu, napadený rozsudek krajského soudu je stran otázky určení odůvodněných nákladů na bydlení žalobce pro účely posouzení jeho nároku na doplatek na bydlení nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a nedává správním orgánům dostatečnou oporu pro další postup ve věci.

Bude tedy na krajském soudu, aby dostatečně zdůvodnil svůj závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí původního žalovaného a dal stěžovateli jednoznačný a srozumitelný pokyn, jak konkrétně měly orgány pomoci v hmotné nouzi v předmětné věci (posouzení nároku žalobce na doplatek na bydlení) postupovat a zda aplikovaly metodický pokyn stěžovatele v souladu s účelem zákonné úpravy pomoci v hmotné nouzi tak, aby vyplnil mezeru po absentující právní úpravě cílového nájemného s účinností od 1. 1. 2011 v souladu se smyslem a účelem právní úpravy odůvodněných nákladů na bydlení v rámci posuzování nároku na doplatek na bydlení. K tomuto bude třeba, aby si krajský soud opatřil předmětný Metodický pokyn č. 4/2010, který je nepochybně zásadním podkladem pro rozhodování v této věci, a jenž při svém rozhodování k dispozici neměl.

Nejvyšší správní soud také poznamenává, že Ministerstvo pro místní rozvoj prostřednictvím Státního fondu rozvoje bydlení již zveřejňuje na svých internetových stránkách mapu nájemného. Jedná se o orientační nájemné pro obce, pro něž skončila účinnost zákona č. 107/2006 Sb. Nyní již mohou orgány pomoci v hmotné nouzi z těchto orientačních údajů o nájemném v příslušných obcích vycházet, jakkoliv přímo na tento instrument rovněž právní úprava poskytování dávek pomoci v hmotné nouzi přímo neodkazuje.

Nakonec Nejvyšší správní soud nepřehlédl výtku krajského soudu, že se správní orgány měly zabývat také ustanovením § 33 odst. 3 věty druhé zákona č. 111/2006 Sb., tedy situaci, kdy 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 nebo společně posuzovaných osob přesáhl částku živobytí osoby nebo společně posuzovaných osob, ale nepřesáhl 1,3 násobek částky živobytí osoby nebo společně posuzovaných osob. K tomuto problému se Nejvyšší správní soud vyjádřil již dřívější věci téhož žalobce, kde dospěl k závěru, že toto pravidlo má své místo při rozhodování o přiznání či nepřiznání doplatku na bydlení, přičemž je vázáno na poměrně široké správní uvážení (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu 19. 6. 2013, č. j. 3 Ads 68/2012 - 27, přístupný na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud v tomto ohledu souhlasí se stěžovatelem, že pokud v rozhodném období byl žalobci přiznán příspěvek na živobytí, nemělo posuzování této alternativy vzniku nároku na doplatek na bydlení při rozhodování orgánů pomoci v hmotné nouzi místo.

Nejvyšší správní soud shledal, že stěžovatelova kasační stížnost je důvodná, a proto v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil napadený rozsudek a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení a novému rozhodnutí věci. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), zejména je povinen posoudit správnost aplikace Metodického pokynu MPSV č. 4/2010.

V novém rozhodnutí krajský soud rovněž rozhodne o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatele (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 3. října 2013

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu