

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Petra Průchy a soudce Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobkyně: **Ing. R. K.**, zastoupené Mgr. Davidem Hejzlarem, advokátem, sídlem 1. máje 97/25, Liberec, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. ledna 2017, č. j. MPSV-2017/17067-917, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 16. února 2018, č. j. 58 Ad 2/2017 - 30,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 16. února 2018, č. j. 58 Ad 2/2017 - 30, a rozhodnutí žalovaného ze dne 20. ledna 2017, č. j. MPSV-2017/17067-917, **se ruší a** věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti celkem **6 800 Kč** k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Davida Hejzlara, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci rozsudku.

III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Úřad práce České republiky, krajská pobočka v Liberci (dále jen „úřad práce“) rozhodl dne 30. června 2015, pod č. j. MPSV-UP/44358/15/LB tak, že nepřiznal žalobkyni

dávku doplatek na bydlení podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. Žalovaný jako odvolací orgán napadeným rozhodnutím pouze doplnil do výroku tohoto rozhodnutí za slova „nepřiznat dávku doplatek na bydlení“ slova „na základě žádosti podané dne 15. 10. 2012“, ve zbytku rozhodnutí úřadu práce potvrdil. Žalobkyni nedal poté za pravdu ani Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci (dále též „krajský soud“), který zamítl její žalobu rozsudkem označeným v návětí.

[2] Věcně se jedná o to, že žalobkyně pobírala od prosince 2011 do dubna 2012 doplatek na bydlení, přičemž jeho výše se odvozovala mimo jiné od výše záloh na spotřebu elektrické energie, které v jejím případě představovala částka 1 200 Kč měsíčně. Žalobkyně tedy nevyužila plně limitu odůvodněných nákladů na elektrickou energii za kalendářní měsíc, které činily 2 696,81 Kč (podle programové aplikace OK Nouze, kterou žalovaný povinně používá k výpočtu limitu). Od května 2012 nebyla žalobkyně příjemcem doplatku na bydlení. Za měsíc říjen 2012 o něj však požádala znovu, jelikož dne 10. října 2012 uhradila částku 2 853 Kč jako doplatek elektřiny za období od 20. prosince 2011 do 1. října 2012. Úřad práce jí však započítal tento doplatek jen ve výši 1 186,81 Kč, což je rozdíl mezi výše zmíněným měsíčním limitem odůvodněných nákladů na elektrickou energii a výší pravidelné měsíční zálohy na spotřebovanou elektrickou energii, kterou žalobkyně v měsíci říjnu 2012 taktéž uhradila. Žalobkyně tvrdí, že měsíční limit by měl být v jejím případě zvýšen o částku, která odpovídá podílu těch měsíců, v nichž pobírala doplatek na bydlení, na vzniku doplatku za spotřebovanou elektrickou energii.

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[3] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost. V ní uvedla, že je bezdůvodně trestána za to, že platila příliš nízké zálohy na elektrickou energii a nevyužila tudíž plně měsíčního limitu odůvodněných nákladů na elektrickou energii v těch měsících, kdy jí byla dávka přiznána. Krajský soud přistoupil na názor žalovaného, že zvýšení měsíčního limitu o částky odpovídající rozpočítání nedoplatku na elektrické energii na jednotlivé měsíce, za něž nedoplatek vznikl, je možné pouze v případě, že příjemce dávky pobíral v předchozím období doplatek na bydlení nepřetržitě. Přístup krajského soudu podle stěžovatelky činí možnost čerpání doplatku na bydlení závislým na náhodě. Pokud příjemce dávky pobíral doplatek na bydlení jen po část fakturačního období, nemělo by být rozhodné, zda se jednalo o část bezprostředně předcházející měsíci, v němž byl nedoplatek zúčtován, nebo o jinou (stejně dlouhou) část daného období. Žalovaný v tomto ohledu chybně vyložil normativní instrukci Ministerstva práce a sociálních věcí č. 10/2013, z níž ve svém rozhodnutí vycházel. V její části 6.1 se výslovně uvádí, že nedoplatek za energie se rozpočte zpětně za měsíce, za které je stanoven a za které osoba pobírala doplatek na bydlení. Podmínka nepřetržitého pobírání dávky zde stanovena není.

[4] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[6] Nejvyšší správní soud shledal rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným. Stalo se tak navzdory tomu, že krajský soud věc již dvakrát vrátil žalovanému k novému rozhodnutí právě pro nepřezkoumatelnost. Krajský soud však svou pozornost zaměřoval po celou dobu pouze na otázku, jakým způsobem byla stanovena výše limitu odůvodněných nákladů na elektrickou energii za kalendářní měsíc. Tuto problematiku se zjevně ve třetím odvolacím rozhodnutí podařilo dostatečně objasnit, protože ani stěžovatelka v tomto bodě s krajským soudem ve své kasační stížnosti nepolemizuje. Co však zůstává podle Nejvyššího správního soudu nadále nejasné, je odpověď na otázku, jakým způsobem měly správní orgány zohlednit stěžovatelčin nedoplatek za spotřebu elektrické energie.

[7] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů zejména taková rozhodnutí, u nichž z odůvodnění není zřejmé, jakými úvahami se soud (zde správní orgán) řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. července 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52), zejména není-li z odůvodnění napadeného rozsudku zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (rozsudek ze dne 14. července 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS). Pokud jde o rozhodnutí správního orgánu, lze k jeho nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů uvést analogicky totéž.

[8] Nejprve Nejvyšší správní soud shrnuje, že závazné právní předpisy skutečně otázku přeplatků a nedoplatků na energiích ve vztahu k doplatku na bydlení neřeší. V § 34 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi je uvedeno pouze tolik, že 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; výše úhrady za prokazatelnou nezbytnou spotřebu energií se stanoví jako průměrná cena za dodávku energií pro bytovou jednotku určité velikosti podle sdělení příslušných dodavatelů těchto energií, nejvýše však ve výši skutečných úhrad; v odůvodněných případech lze navýšit takto zjištěné částky až o 10 %; za odůvodněný případ se považuje zejména dlouhodobý nepříznivý zdravotní stav.“* Jak vidno, právní předpis pracuje s úhradami za skutečně spotřebované energie a nestanoví nic o zhodnocení zálohových plateb, resp. vyúčtování za uplynulé období, navzdory tomu, že placení měsíčních záloh a vyúčtování spotřeby za delší (roční) období je běžnou společenskou realitou. Za účelem jednotného postupu podřízených úřadů vydalo Ministerstvo práce a sociálních věcí normativní instrukci č. 10/2013, jejíž výklad se stal předmětem sporu v daném případě.

[9] V citované instrukci se v bodě 6.1 na začátku uvádí (DnB zde znamená doplatek na bydlení): *„Nedoplatek za energie se rozpočte zpětně za měsíce, za které je stanoven a za které*

osoba pobírala DnB. Spočte se průměrný nedoplatek za 1 měsíc a započítá se za každý měsíc jen ta částka nedoplatku, která po přičtení původně zadaných skutečných nákladů (záloh) v daném měsíci nepřesahuje limitní vypočtené náklady na energie. Tato částka je poté vyplacena osobě v hmotné nouzi jako doplatek k dávce DnB. … Tento postup plně podporuje aplikační program hmotné nouze." Nejvyšší správní soud poznamenává, že tento text nic neříká o nepřetržitém pobírání dávky. V následujících odstavcích bodu 6.1 se pak mj. uvádí: „*Jestliže došlo k vyčíslení nedoplatku za energie za období před měsícem podání žádosti o DnB a není možné uplatnit výše uvedený postup pro jeho započítání a osoba nemá finanční prostředky na jeho uhrazení, je i v tomto případě možné na základě správního uvážení poskytnout mimořádnou okamžitou pomoc na úhradu jednorázového výdaje dle § 2 odst. 5 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi.*"

[10] Výklad instrukce Ministerstva práce a sociálních věcí rozhodně není jednoznačný. Variantu předestřenou stěžovatelkou by mohlo podporovat ustanovení části 6.1 odstavce pátého normativní instrukce, které zní „*Jestliže došlo k vyčíslení nedoplatku za energie před měsícem podání žádosti o DnB a není možné uplatnit výše uvedený postup pro jeho započítání*" (zvýrazněno Nejvyšším správním soudem). Druhá věta je totiž formulována souřadně ve vztahu konjunkce k větě (a podmínce) první, nikoli podřadně v poměru důsledkovém (pak by zněla „Jestliže ..., a proto ..."). Krajský soud přesto v bodě 17 svého rozsudku bez bližšího odůvodnění uvedl: „*Postup zde popsaný se však vztahuje na případy, kdy osoba pobírá dávku nepřetržitě, a nedoplatek za energie vznikl v období pobírání dávky. Krajský soud tedy nadále zastává právní názor, že pokud bylo rozhodováno o nové žádosti žalobkyně o doplatek na bydlení podané v říjnu 2010 (v bezprostředně předchozích měsících žalobkyně dávku doplatek na bydlení nepobírala), je možné zohlednit úhradu za spotřebu elektrické energie pouze do částky, která představuje maximální zápočet pro nezbytnou spotřebu elektrické energie za kalendářní měsíc.*" Obdobně žalovaný ve svém rozhodnutí napadeném žalobou lakonicky konstatuje: „*Oprávněná osoba podala novou žádost o doplatek na bydlení dne 15. 10. 2012; pro výpočet započteného nedoplatku se tudíž vychází pouze z aktuálního kalendářního měsíce podání žádosti, tj. říjen 2012, a k fakturačnímu období (20. 12. 2011 až 1. 10. 2012) se nepřihlíží. Vzhledem k tomu, že nedoplatek za elektřinu vznikl za období před měsícem podání žádosti, nelze nedoplatek rozpočítat zpětně, tento způsob by bylo možné uplatnit pouze v případě, že by osoba pobírala dávky nepřetržitě a v období pobírání dávky by nedoplatek za energie vznikl. V případě oprávněné osoby tudíž nelze zohlednit období předcházejících měsíců (leden 2012 až duben 2012).*"

[11] Podle Nejvyššího správního soudu jsou myslitelné dva způsoby, jak naložit s nedoplatkem za energie při řešení doplatku na bydlení. První je ten, o němž hovoří instrukce – správní orgán rozpočítá doplatek za energie na předchozí měsíce, v jejich rámci jej zohlední a doplatí poté oprávněné osobě částky, na které má za jednotlivé měsíce nárok (což nemusí být s ohledem na měsíční limit odůvodněných nákladů na elektrickou energii vždy celá výše nedoplatku připadajícího na daný měsíc). Druhý způsob je ten, který zvolil úřad práce a žalovaný v daném případě, tj. započítat celý nedoplatek v měsíci, kdy vznikl, ovšem i v tomto případě jen do výše limitu odůvodněných nákladů na elektrickou energii za kalendářní měsíc (dále též "měsíční limit"). První způsob bude zpravidla příznivější pro osobu, která již doplatek na bydlení v minulosti pobírala, neboť nedoplatek se „rozpustí" do jednotlivých měsíců předcházejících jeho uhrazení, čímž se zvyšuje šance, že bude oprávněné osobě uhrazen v plné výši, neboť je menší pravděpodobnost, že by došlo

k dosažení měsíčního limitu. Druhý způsob je jednoznačně výhodnější pro osobu, která o dávku žádá poprvé, neboť zohledněním celého nedoplatku za energie v jediném měsíci se zvyšuje pravděpodobnost, že jí bude doplatek přiznán, a to v co nejvyšší možné výši pokrývající uhrazený nedoplatek (samozřejmě opět jen do výše měsíčního limitu), s tím, že je zachována ještě možnost nahradit zbytek poskytnutím mimořádné okamžité pomoci na úhradu jednorázového výdaje.

[12] V případě stěžovatelky nebyla situace jednoznačná. Stěžovatelka pobírala po část období, za které vznikl nedoplatek na elektrické energii, doplatek na bydlení, po zbývající část tohoto období pak nikoliv. V souvislosti s úhradou nedoplatku pak požádala o opětovné přiznání doplatku na bydlení. Úřad práce postupoval vstřícně tím, že započítal pro účely doplatku na bydlení celý nedoplatek na energiích do měsíce října 2012, kdy jej stěžovatelka uhradila, a to až do výše měsíčního limitu. Správní orgány ani krajský soud nicméně ve svých rozhodnutích nevysvětlily, proč ze svých úvah vypustily možnost „rozpuštění“ nedoplatku do předchozích měsíců. Přitom tato varianta by zřejmě umožnila uhradit stěžovatelce formou „doplatku k dávce doplatku na bydlení“ (jak o tom hovoří citovaná instrukce) alespoň ty části nedoplatku na elektrickou energii, které připadaly na měsíce, v nichž doplatek na bydlení v minulosti pobírala. Nelze přehlížet, že zákonodárce, byť neřeší přímo způsob započtení nedoplatku na energiích, zavazuje správní orgány, aby do odůvodněných nákladů na bydlení započítaly úhradu prokazatelné nezbytné spotřeby energií (byť by třeba byla její výše zjištěna až dodatečně na základě provedeného vyúčtování skutečné spotřeby). Nelze také ztrácet ze zřetele, že právo na pomoc v hmotné nouzi je garantováno v čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, a byť je stanovení jeho rozsahu (podrobností) svěřeno zákonu (čl. 30 odst. 3 a čl. 41 Listiny základních práv a svobod), i pro něj platí aplikační maxima čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, tzn. při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod šetřit jejich podstatu a smysl. Jakkoli normativní instrukce naznačuje řešení cestou mimořádné okamžité pomoci na úhradu jednorázového výdaje, je zřejmé, že z hlediska žadatele nejde o rovnocennou variantu, neboť doplatek na bydlení je za splnění zákonných podmínek dávkou nárokovou, zatímco poskytnutí mimořádné okamžité pomoci na úhradu jednorázového výdaje značně závisí na správním uvážení orgánu pomoci v hmotné nouzi (srov. § 38 odst. 1 a § 38 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi).

[13] Jestliže instrukce nedává zcela jasnou odpověď na to, v jakých typových případech má správní orgán v případě přerušení pobírání dávky rozpočíst nedoplatek za energie zpětně za měsíce, za které byl stanoven a za které osoba pobírala doplatek na bydlení, pak nezbývá, než aby sám správní orgán zdůvodnil, proč tak v konkrétním případě nebylo možné či vhodné postupovat. Takové vysvětlení však v napadených správních rozhodnutích chybí, a krajský soud jejich závěry, taktéž bez bližšího odůvodnění, převzal, čímž i svůj rozsudek zatížil vadou nepřezkoumatelnosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[14] Nejvyšší správní soud uzavírá, že v daném případě připadaly v úvahu dvě možnosti zohlednění nedoplatku za spotřebu elektrické energie. Správní orgány zvolily jednu z nich (pro stěžovatelku v daném případě zřejmě v konečném výsledku méně příznivou)

s odvoláním na to, že použití druhé vylučuje metodický dokument – normativní instrukce Ministerstva práce a sociálních věcí č. 10/2013. Krajský soud jejich postup posvětil. Citovaná instrukce však není v dané otázce formulována jednoznačně a na hraniční případy, jakým je ten stěžovatelčin, výslovně nepamatuje. Z toho důvodu shledal Nejvyšší správní soud napadený rozsudek nepřezkoumatelným a zrušil jej v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.

[15] Nejvyšší správní soud zrušil nejen rozsudek krajského soudu, ale též rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Pravomoc Nejvyššího správního soudu k současnému zrušení rozhodnutí správního orgánu není vázána na návrh stěžovatele. V daném případě je zřejmé, že rozhodnutí správního orgánu mělo být krajským soudem pro nepřezkoumatelnost zrušeno. Nejvyšší správní soud proto podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil žalobou napadené rozhodnutí žalovaného. Žalovanému také podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrací k dalšímu řízení, v němž je podle odstavce 5 téhož ustanovení vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným.

[16] Nejvyšší správní soud tak je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí rozhodnout též o náhradě nákladů celého soudního řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Řízení bylo sice osvobozeno od soudního poplatku [§ 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů], nicméně stěžovatelka byla v obou stupních soudního řízení zastoupena zástupcem na základě plné moci. Před krajským soudem zastupoval stěžovatelku obecný zmocněnec, za toto řízení jí proto náhrada nákladů řízení nepřísluší (srov. k tomu obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. srpna 2015, č. j. 6 As 135/2015 - 79, č. 3344/2016 Sb. NSS). Před Nejvyšším správním soudem zastupoval stěžovatelku advokát. Pokud jde o úkony právní služby, soud vycházel ze skutečností zjevných ze soudního spisu. Za zastoupení v řízení před Nejvyšším správním soudem přísluší odměna za dva úkony právní služby v plné výši, a to příprava a převzetí zastoupení a sepsání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu]. Odměna za jeden úkon činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, 3 100 Kč. Podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu je třeba k odměně za každý úkon přičíst 300 Kč na úhradu hotových výdajů. Celkem se tedy jedná o částku 6 800 Kč odpovídající nákladům na právní zastoupení stěžovatelky (podle dostupných informací z rejstříku ekonomických subjektů ARES není uvedený advokát plátcem daně z přidané hodnoty).

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

V Brně dne 3. července 2018

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu