



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci rozhodl samosoudkyní Mgr.
Karolínou Tylovou, LL. M. ve věci

žalobkyně: X, narozená dne X
bytem X

proti

žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 5. 2021, č. j. X,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 17. 5. 2021, č. j. X, a rozhodnutí Úřadu práce České republiky - Krajské pobočky v Liberci ze dne 9. 4. 2021, č. j. X, se zrušují a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobkyně se domáhá přezkumu shora označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce ČR - Krajské pobočky v Liberci (dále jen „úřad práce“) ze dne 9. 4. 2021, č. j. X. Tímto rozhodnutím úřad práce rozhodl podle § 44 odst. 3 a odst. 7 písm. b), § 33 a § 75 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“), o přiznání dávky doplatek na bydlení ve výši 9 159 Kč měsíčně od ledna 2021. Dávka nebyla přiznána v požadované výši 11 940 Kč, neboť žalobkyní doložené skutečné náklady na bydlení převyšovaly stanovené odůvodněné náklady na bydlení. Úřad práce v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí uvedl, že žalobkyně neměla v prosinci 2020 žádný příjem, částka živobytí pro její osobu činí 3 860 Kč, v lednu jí byl vyplacen příspěvek na bydlení ve výši 1 961 Kč ze systému státní sociální podpory. Od ledna 2021 došlo k přehodnocení nároku na dávku z důvodu snížení odůvodněných nákladů na bydlení, které byly zohledněny v souladu s § 34 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Odůvodněné náklady na bydlení byly zohledněny ve výši 11 119,23 Kč, nájemné v místě obvyklém ve výši 7 785,60 Kč, elektřina ve výši 748,62 Kč, plyn ve výši 2 256,58 Kč, vodné a stočné ve výši 288, 49 Kč, ostatní služby ve výši 40 Kč.
2. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, ve kterém namítala, že je rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť v rozhodnutí nejsou uvedeny podklady, ze kterých by vyplýval postup stanovení v místě obvyklého nájemného, a cen vody a energií a jejich nezbytné spotřeby. Nelze ověřit postup při stanovení výše obvyklého nájemného v daném místě v intencích § 34 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi, zda se jedná o nájemné srovnatelné ve smyslu § 2, § 3 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 453/2013 Sb. Není doloženo sdělení dodavatelů elektřiny a plynu v daném regionu, není uveden způsob stanovení průměrné roční spotřeby energií včetně vodného a stočného. Z rozhodnutí nevyplývá způsob stanovení průměrné ceny za dodávku energií pro bytovou jednotku, kterou žalobkyně užívá.
3. Napadeným rozhodnutím žalovaný odvolání žalobkyně zamítnul a prvostupňové rozhodnutí úřadu práce potvrdil. Konstatoval, že žalobkyně požádala o dávku doplatek na bydlení dne 27. 8. 2020. Žalobkyně bydlí v nájemním bytě o velikosti 81 m², kde hradí dle smlouvy o nájmu bytu ze dne 1. 9. 2016 nájemné ve výši 8 000 Kč, zálohu na vodné a stočné ve výši 400 Kč, zálohu na plyn ve výši 2 500 Kč, zálohu na elektřinu ve výši 1 000 Kč a zálohu na elektřinu společných prostor ve výši 40 Kč, celkem 11 940 Kč. Dávka doplatek na bydlení byla žalobkyni přiznána až od následujícího měsíce po podání žádosti, neboť žalobkyni v srpnu 2020 vzhledem k doloženým příjmům v předcházejících měsících nárok na dávku nevznikl. Byl tak zohledněn podstatný pokles příjmů a žalobkyni přiznána dávka ve výši 11 253 Kč od září 2020. Od září 2020 byla také přiznána dávka příspěvek na živobytí ve výši 3 860 Kč. Od listopadu 2020 byla dávka doplatek na bydlení poskytována ve výši 9 292 Kč měsíčně. Jaké náklady na bydlení se započítávají do odůvodněných nákladů na bydlení u standardních forem bydlení, ze kterých výše doplatku na bydlení vychází, je upraveno v ustanovení § 34 zákona o pomoci v hmotné nouzi. V místě obvyklé nájemné bylo stanoveno na základě průzkumu trhu. Byla prověřena nabídka bytů k pronájmu na volně přístupných internetových portálech, a takto zjištěné údaje byly porovnány s údaji (se souborem srovnatelných bytů), které jsou správnímu orgánu známy

z úřední činnosti. Správním orgánem vytvořený soubor srovnatelných bytů pro účely stanovení v místě obvyklého nájemného byl tvořen 30 byty srovnatelné velikosti a srovnatelného standardu. Průzkumem získaná data jsou pravidelně aktualizována. Pro Statutární město Liberec tak bylo na byt o podlahové ploše nad 70 m² stanoveno v místě obvyklé nájemné ve výši 96 Kč/m². Žalovaný upozornil, že takto bylo stanoveno nájemné v místě obvyklé již v rozhodnutí, kterým byla žalobkyni dávka přiznána od září 2020 a žalobkyně toto zdůvodnění nijak nerozporovala. Způsob započítávání energií byl pak podrobně rozepsán v rozhodnutí ze dne 2. 11. 2020 a ani proti tomuto odůvodnění nevznesla žalobkyně žádné výhrady ani námítky. Žalovaný zdůraznil, že maximální limit odůvodněných nákladů na energie a služby spojené s užíváním bytu nemohou pracovníci úřadu nijak ovlivnit ani pozměnit, tato částka je pevně zadána v aplikačním programu ve spolupráci s Energetickým regulačním úřadem a dodavateli energií. V ustanovení § 34 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi je jednoznačně uvedeno, že se do odůvodněných nákladů na bydlení zahrne 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. Pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi se stanovuje jako průměrná cena za dodávku elektrické energie pro bytovou jednotku určité velikosti podle sdělení příslušných dodavatelů těchto energií, nejvýše však ve výši skutečných úhrad. Pro uvedený účel v systému pomoci v hmotné nouzi je používána cena energie, která je stanovována Energetickým regulačním úřadem jako cena energie poslední instance (jde o státem stanovenou cenu), a to s ohledem na nepřehlednost v systému cen jednotlivých dodavatelů elektrické energie a plynu. Tato maximální započitatelná cena za energie se počítá na základě ceníků příslušného dodavatele a distributora elektřiny či plynu a odhadu spotřebovaného množství těchto druhů energií. Tato množství se počítají na základě osobou doložených informací o způsobu vytápění a ohřevu vody a o dodavatelích a distributorech těchto energií. Pro jednotlivé typy použití energií se počítá spotřeba podle postupu doporučeného Energetickým regulačním úřadem. Ke změně výše částky odůvodněných nákladů týkajících se elektřiny a plynu došlo změnou cen těchto energií od ledna 2021. V posuzovaném případě byly zadány zálohy na plyn ve výši 2 500 Kč a na elektřinu ve výši 1 000 Kč. Z těchto zadáných nákladů na plyn a elektřinu byly programovou aplikací vyčísleny odůvodněné náklady v souladu s ustanovením § 34 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Ty byly vyčísleny ve výši 2 256,58 Kč na plyn a ve výši 748,62 Kč na elektřinu. Žalovaný zdůraznil že, zákon o pomoci v hmotné nouzi nelimituje skutečnou spotřebu plynu a elektřinu nájemcem, ale limituje výši úhrady za dodávku plynu a elektřiny, co je v souladu s § 34 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi, kdy je jednoznačně uvedeno, že do odůvodněných nákladů na bydlení se započítává úhrada prokazatelné nezbytné spotřeby energií, a to ve výši, která je v místě obvyklá. Pokud jde o částku vodného a stočného žalovaný vysvětlil, že průměrná roční spotřeba dle počtu osob je stanovena na 35 m³ na osobu. Vychází se z přílohy č. 12 vyhlášky ministerstva zemědělství č. 48/2014 Sb., kterou se provádí zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů. Cena vodného a stočného v místě obvyklém je stanovena částkou 98,91 Kč za m³. Do odůvodněných nákladů na bydlení byla započítána částka za úhradu vodného a stočného dle následujícího vzorce: $(35 \times \text{počet osob} : 12) \times 98,91$. $(35 \times 1 : 12) \times 98,91 = 288,49$. Žalovaný konstatoval, že správní orgán posuzuje jednotlivé položky nákladů na bydlení a porovnává je s odůvodněnými náklady s tím, že pokud některá z položek přesahuje výši

odůvodněných nákladů na bydlení, je započítána pouze ve výši, která je odůvodněná.

II. Žaloba

4. Ve včasné žalobě žalobkyně nejprve nesouhlasila s postupem správních orgánů, které použily hodnotu 35 m³ jako průměrnou roční spotřebu vody na osobu. Vyhláška č. 428/2001 Sb. v § 1 písm. g) výslovně upravuje „určení množství odebrané vody bez měření“. V příloze č. 12 stanovuje směrné číslo roční potřeby vody „na jednu osobu bytu s tekoucí teplou vodou (teplá voda na kohoutku) za rok 35 m³“. Z vyhlášky dle žalobkyně vyplývá, že se jedná o určitý referenční rámec spotřeby vody, nikoli o konkrétní spotřebu vody v daných podmínkách. V případě určení odpovídající roční spotřeby vody jde z povahy věci o údaj, který má zohlednit specifické konkrétní podmínky v daném místě. Použití referenční hodnoty (směrného čísla) proto nevychází z objektivně získaných podkladů.
5. Žalobkyně dále brojila proti způsobu určení výše prokazatelné nezbytné spotřeby energií. Skutečnost, že úřad práce je povinen při svém rozhodování používat aplikační program automatického zpracování údajů, neodpovídá na otázku, jakým způsobem tento program k určení výše prokazatelné nezbytné spotřeby energií dospěl. Používání programové aplikace úřad práce neznamená povinnost vyhodnocovat každou žádost o dávku doplatku na bydlení individuálně s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem. Žalobkyně zdůraznila, že nemá k dispozici informace o tom, s jakým srovnávacím vzorkem dat byl požadavek o dávku zpracován. Za tento srovnávací vzorek dat je nutno považovat v dané věci údaje, kolik činí průměrná spotřeba elektřiny v sazbě D02d za určité období, z jaké průměrné ceny elektřiny a plynu za určité období se vycházelo a jakým způsobem byly tyto ceny spočteny. Žalobkyně namítala, že musí mít možnost si na základě odůvodnění rozhodnutí učinit představu o průměrné ceně a průměrné spotřebě energií v uvedeném čase a místě, včetně možnosti ověřitelnosti vstupních dat. Současně by měla být ze strany správního orgánu informována o tom, za jaké období je průměrná cena a průměrná spotřeba počítána v rámci konkrétního regionu. Žalobkyně považovala za neobvyklé, že součástí výpočtu výše nezbytné spotřeby elektrické energie je výše průměrné spotřeby elektřiny v sazbě D02d stanovená pro celou Českou republiku. Žalobkyně zopakovala, že není možné, aby se správní orgány odvolávaly jen na fungování určité programové aplikace, byť jim § 65 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi její užívání nařizuje, jestliže aplikace nepracuje s ohledem na vývoj v čase a lokalitu, v takové podobě nelze s ohledem na principy sociálního zabezpečení její výsledky bez dalšího akceptovat.
6. Za zcela nepřipadné žalobkyně označila sdělení žalovaného, že proti rozhodnutí ze dne 2. 11. 2020, kterým jí byla dávka doplatek na bydlení přiznána, nevznesla žádné výhrady ani námítky. Žalobkyně zdůraznila, že v posuzovaném případě se jedná o zcela jiné rozhodnutí, byť v základu vychází z podobných východisek.
7. Rozhodnutí žalovaného i úřadu práce dle žalobkyně také postrádá odůvodnění, proč nebyla při spotřebě elektřiny vzata v úvahu velikost bytu, byť s tímto parametrem počítá § 34 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi.
8. Z uvedených důvodů žalobkyně navrhovala, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného i jemu předcházející rozhodnutí úřadu práce zrušil.

III. Vyjádření žalovaného

9. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný zopakoval, že žalobkyni byla přiznána dávka pomoci v hmotné nouzi doplatek na bydlení od září 2020 ve výši 11 253 Kč, od listopadu 2020 byla snížena na částku 9 292 Kč, a to z důvodu vyplaceného příspěvku na bydlení ze systému státní sociální podpory ve výši 1 961 Kč. Od ledna 2021 došlo ke změně cen energií a tato skutečnost měla vliv na výši částky odůvodněných nákladů na bydlení, proto byla dávka doplatek na bydlení snížena od ledna 2021 na částku 9 159 Kč. Změna se týkala započítání zálohy na elektřinu hrazené ve výši 1 000 Kč a započítané ve výši 748,62 Kč (oproti původní částce 775,14 Kč) a zálohy na plyn hrazené ve výši 2 500 Kč a započítané ve výši 2 256,58 Kč (oproti původní částce 2 362,80 Kč). Ostatní odůvodněné náklady na bydlení zůstaly beze změny. Částka maximálního limitu odůvodněných nákladů na energii je pevně zadána v aplikačním programu ve spolupráci s Energetickým regulačním úřadem a dodavateli energií. V odůvodnění napadeného rozhodnutí bylo k námitkám žalobkyně velmi podrobně odůvodněno, jak jsou tyto limitní částky stanovovány a jak se upravují. Žalovaný zdůraznil, že dávky na úhradu nákladů spojených s bydlením poskytuje pouze v případě, že určitým způsobem definované náklady bydlení (limitované „stropem“ započitatelných nákladů na bydlení) přesáhnou stanovenou hranici s cílem zachovat žadateli takovou částku příjmů, aby jeho výživa a základní osobní potřeby byly zajištěny na zákonem stanovené úrovni. Stát touto limitací nákladů na bydlení (v podobě odůvodněných nákladů na bydlení) vyjadřuje vůli nehradit veškeré náklady na bydlení, ale hradit tyto náklady jen do určité výše. Kompenzaci nákladů na bydlení osobám sociálně potřebným zajišťuje především dávka příspěvek na bydlení poskytována ze systému státní sociální podpory podle § 24 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, kterou ostatně žalobkyně pobírá.
10. Žalovaný navrhoval, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Doplnění žaloby

11. V zákonné lhůtě žalobkyně žalobu doplnila. Správní orgány dle žalobkyně nepřihlédly k tomu, že ke komunikaci s úřadem slouží datová schránka. Úřad práce neuvedl racionální důvod bránící běžnému průběhu správního řízení. Ani nouzový režim neopravňuje k omezování práv ve větším než nezbytném a odůvodněném rozsahu, proto je třeba, aby úřad práce svůj postup odůvodnil. Úřad práce jednal způsobem, který odporuje dobrým mravům, neboť správní řízení v podstatě vůbec neproběhlo. Úřad práce nepostupoval v souladu s usnesením vlády č. 1026 o přijetí krizových opatření a základních zásad správního řízení. Bylo v jeho možnostech postupovat tak, aby žalobkyně neutrpěla újmu a s dostatečným předstihem byla uvědomena o úkonu, který hodlá úřad práce učinit, a měla tak možnost na vzniklou situaci reagovat. Postup zvolený úřadem práce umožňuje usnesení vlády jen v případech, kdy je nesporné splnění podmínek nároku na dávku a výplatu a její výši, tak tomu v posuzovaném případě nebylo. Úřad práce vydal rozhodnutí o dávce hmotné nouze doplatek na bydlení č. j. X, ve kterém je uveden doplatek na bydlení ve výši 9 292 Kč měsíčně od listopadu 2020. O dva dny později vydal rozhodnutí č. j. X o snížení této dávky na 9 159 Kč měsíčně od 1. 1. 2021. K odvolání bylo toto rozhodnutí zrušeno. Následně dne 9. 4. 2021 vydal úřad práce rozhodnutí č. j. X, ve kterém uvádí jako

důvod pro snížení dávky změnu rozhodných skutečností. Dle žalobkyně je toto rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť neuvádí, které rozhodné skutečnosti doznaly změny. Teprve ve vyjádření k žalobě žalovaný vysvětlil, že změna spočívá v započítání nákladů na zálohy na elektřinu a plyn. Žalovaný ale nesdělil, jak úřad práce ke svému závěru dospěl. Úřad práce ani žalovaný neuvedly způsob stanovení v místě obvyklé spotřeby energií. Není doloženo sdělení dodavatelů elektřiny a plynu v daném regionu, není uveden způsob stanovení průměrné roční spotřeby energií. Nebyl uveden ani způsob stanovení průměrné ceny za dodávku energií pro bytovou jednotku, kterou žalobkyně užívá k bydlení a nelze ani ověřit způsob stanovení v místě obvyklého nájemného, a není tudíž zřejmé, zda se jedná o nájemné srovnatelné ve smyslu § 2, § 3 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 453/2013 Sb.

V. Posouzení věci krajským soudem

12. Krajský soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, v řízení dle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v rozsahu a mezích uplatněných žalobních bodů, vycházejí přitom ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí, v souladu s § 75 odst. 1, odst. 2 s. ř. s.
13. Konstrukce dávek v systému hmotné nouze vychází z porovnávání příjmů žadatele o dávku s částkami potřebnými k zajištění jeho živobytí, případně s částkami nutnými k zabezpečení tzv. odůvodněných nákladů na bydlení. Se žalovaným je nutno souhlasit v tom směru, že stát žadateli o dávku doplatek na bydlení nehradí veškeré náklady, které skutečně vynakládá na zajištění potřeby bydlení, ale dávky na úhradu nákladů spojených s bydlením jsou poskytovány pouze v případě, že určitým způsobem definované náklady bydlení (limitované „stropem“ započitatelných nákladů na bydlení) přesáhnou stanovenou hranici s cílem zachovat žadateli takovou částku příjmů, aby jeho výživa a základní osobní potřeby byly zajištěny na zákonem stanovené úrovni. Kompenzaci nákladů na bydlení osobám sociálně potřebným zajišťuje především dávka příspěvek na bydlení poskytovaná ze systému státní sociální podpory podle § 24 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, kterou ostatně žalobkyně pobírala ve výši 1 961 Kč.
14. Pro posouzení důvodnosti žalobních námitek je relevantní především ustanovení § 34 zákona o pomoci v hmotné nouzi.
15. Z § 34 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi ve znění účinném od 1. 6. 2017 vyplývá, že *do odůvodněných nákladů na bydlení se započítávají*
 - a) *nájemné, popřípadě obdobné náklady spojené s vlastnickou nebo družstevní formou bydlení nebo obdobné náklady při užívání bytu v jiné než nájemní, družstevní nebo vlastnické formě bydlení; nájemným nebo obdobnými náklady při užívání bytu v jiné než nájemní, družstevní nebo vlastnické formě bydlení se rozumí nájemné hrazené v nájemních bytech, a to až do výše, která je v místě obvyklá; obdobnými náklady spojenými s vlastnickou nebo družstevní formou bydlení se rozumí výše prokazatelných nákladů, maximálně však do výše nákladů uvedených v zákoně o státní sociální podpoře⁶³),*
 - b) *pravidelné úhrady za služby spojené s užíváním bytu, maximálně však do výše, která je v*

místě obvyklá; úhradou služeb bezprostředně spojených s užíváním bytu se rozumí úhrada za ústřední (dálkové) vytápění a za dodávku teplé vody, za úklid společných prostor v domě, za užívání vytahu, 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,

c) 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,

16. Odůvodněná výše nákladů na bydlení není a ani dříve nebyla v zákoně výslovně stanovena. Dle Přílohy č. 1 Instrukce náměstka pro řízení sekce 4 č. 7/2017 ze dne 21. 4. 2017 ke sjednocení postupu při aplikaci zákona č. 98/2017 Sb. (dále jen „Instrukce“) je maximální výše měsíčních nákladů za vodné a stočné určena dle vzorce tak, že průměrná roční potřeba vody na osobu (35 m³) je vynásobena cenou vodného a stočného v místě obvyklou a vydělena počtem kalendářních měsíců. Takto zjištěná výše byla žalobkyni uznána jako odůvodněný náklad na bydlení, zbývající žalobkyní hrazená část nikoliv. Vyhláška č. 428/2001 Sb. dle § 1 písm. j) výslovně upravuje „určení množství odebrané vody bez měření“. V příloze č. 12 stanovuje směrné číslo roční potřeby vody „na jednu osobu bytu s tekoucí teplou vodou (teplá voda na kohoutku) za rok 35 m³“. Průměrná roční potřeba vody ve výši 35 m³ není jedinou veličinou vstupující do vzorce pro výpočet maximálních uznatelných měsíčních nákladů za vodné a stočné. Tato hodnota je vynásobena cenou vodného a stočného v místě obvyklou. Žalovaný v souladu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi přijal Instrukci, kterou blíže konkretizoval § 34 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi pro určení odůvodněných nákladů na bydlení, do kterých se započítávají *pravidelné úhrady za služby spojené s užíváním bytu, maximálně však do výše, která je v místě obvyklá*. Z povahy věci jde v případě určení odpovídající roční potřeby vody o údaj, který nemůže zohlednit specifické konkrétní podmínky konkrétního žadatele o doplatek na bydlení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2019, č. j. 7 Ads 221/2018-40). Krajskému soudu nepřisluší vzhledem k platné právní úpravě domýšlet argumenty, které by případně svědčily o účelnosti stanovení potřeby vody ve vztahu ke každé odebírající osobě. Z uvedeného vyplývá, že stanovení maximální výše úhrady vodného a stočného za měsíc v místě obvyklé se zohledněním průměrné spotřeby vody mělo oporu ve správní praxi orgánů hmotné nouze, zavedené metodickou sjednocující činností žalovaného. Tento postup není dle přesvědčení soudu nezákonný.
17. Smyslem uvedeného ustanovení je „zastropovat“ výši pravidelně hrazených nákladů za služby spojené s užíváním bytu, tedy i nákladů na vodné a stočné. Správní orgány mohou pro účely posouzení nároku na doplatek na bydlení a jeho výši zohlednit jen odůvodněné náklady, tj. odůvodněné zálohy na vodné a stočné do maximální výše, která je v místě obvyklá, přičemž výše takových nákladů je ovlivněna nejen cenou, ale také spotřebou.
18. Postupu, kdy žalovaný v rámci své metodické činnosti při stanovení průměrné roční spotřeby vody dle počtu osob vyšel z hodnoty 35 m³/osobu/za rok, nelze nic

vytknout. Jde sice o průměrnou spotřebu vody, která nebyla zákonodárcem přímo stanovena pro účely výpočtu dávek hmotné nouze a určení odůvodněných nákladů na bydlení dle § 34 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi, ovšem jde o směrnou hodnotu roční potřeby vody, z níž se obvykle vychází při výpočtu vodného a stočného v případech, kdy nejsou známy přesné hodnoty odběrů (viz § 17 odst. 4, § 19 odst. 5 zákona o vodovodech a kanalizacích, § 29 vyhlášky č. 428/2011 Sb. a její příloha 12).

19. Na základě shora uvedeného vyhodnotil soud tuto žalobní námitku jako nedůvodnou. Úřad práce a žalovaný postupovali v souladu s § 34 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi, pokud do odůvodněných nákladů na bydlení zohlednili zálohu na vodné a stočné pouze ve výši 288,49 Kč vypočtené podle metodickou činností žalovaného (Instrukce č. 7/2017 ze dne 21. 4. 2017) zavedeného vzorce: průměrná roční spotřeba 35 m³/osoba: 12 x cena vodného a stočného, zde ve výši 98,91 Kč/m³.
20. Za důvodnou však soud považuje námitku, v níž žalobkyně namítala, že způsob určení výše prokazatelné nezbytné spotřeby energií není přezkoumatelný.
21. Podle § 52 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi *ministerstvo zajišťuje 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.*
22. Podle § 65 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi *orgány pomoci v hmotné nouzi, pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností a újezdní úřady jsou povinny využívat pro řešení hmotné nouze informační systém pomoci v hmotné nouzi.*
23. V rozhodnutí žalovaného jsou uvedena data, se kterými pracoval (tj. vstupní data poskytnutá žalobkyní), matematické vzorce použité při výpočtu výše úhrady za prokazatelnou nezbytnou spotřebu elektřiny a plynu. Nicméně nelze vycházet z představy, že s ohledem na složitost aplikačního programu je žadatel o dávku v hmotné nouzi povinen beze zbytku a bez jakýchkoliv pochybností akceptovat výslednou částku vygenerovanou aplikačním programem za situace, v níž (řečeno slovy rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2014, č. j. 1 Ad 57/2011-81) nemá k dispozici informace o tom, s jakým srovnávacím vzorkem dat byl požadavek o dávku zpracován. Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval (viz např. rozsudek ze dne 16. 5. 2019, č. j. 5 Ads 63/2018-42), že „za tento srovnávací vzorek dat je nutno považovat v dané věci údaje, kolik činí průměrná spotřeba elektřiny v sazbě D02d za určité období, z jaké průměrné ceny elektřiny a plynu za určité období se vycházelo, a (v obecné poloze) jakým způsobem byly tyto ceny spočteny. Žadatel o dávku musí mít možnost si na základě odůvodnění rozhodnutí o své žádosti učinit představu o průměrné ceně a průměrné spotřebě energií v určitém čase a místě a v rámci této možnosti by měl být ze strany správního orgánu informován o tom, za jaké období je průměrná cena a průměrná spotřeba počítána a v rámci jak velkého regionu. Jinými slovy, žadatel by měl být natolik informován, aby svou skutečnou spotřebu energií a náklady na ně mohl srovnat s uváděnými obecnými údaji.“ Tak tomu v dané věci ale nebylo, napadené rozhodnutí zejména neobsahuje údaj z jaké průměrné ceny elektřiny a plynu za určité období se vycházelo, aby si žalobkyně alespoň rámcově mohla učinit představu o změně, ke které od 1. 1. 2021 došlo. Jak také uvedl Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku je na žalovaném, aby si zajistil informace o průměrné ceně elektřiny a plynu za určité období v určitém regionu, a to vždy za rozhodné období. Pokud tyto údaje nejsou v rozhodnutí

o dávce nedoplatku na bydlení obsaženy, pak nelze učinit závěr, že by v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu byly v odůvodnění rozhodnutí uvedeny důvody výroku rozhodnutí a podklady pro jeho vydání.

24. Žalobkyně má pravdu i v tom, že neměla možnost ověřit ani způsob stanovení v místě obvyklého nájemného. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že v místě obvyklé nájemné bylo stanoveno na základě průzkumu trhu, když byla prověřena nabídka bytů k pronájmu na volně přístupných internetových portálech, a takto zjištěné údaje byly porovnány s údaji (se souborem srovnatelných bytů), které jsou správnímu orgánu známy z úřední činnosti. V místě obvyklé nájemné ve výši 96 Kč/m², z něhož napadené rozhodnutí vychází, však nesouhlasí s částkou uvedenou na písemnosti připojené k č. l. 31 správního spisu, v níž úřad práce žalobkyni seznamuje s výpočtem stanovení nájemného v místě obvyklého, a kde je nájemné v místě obvyklé pro velké byty o velikosti nad 70 m² (jako je byt žalobkyně) stanoveno zaokrouhleně ve výši 105 Kč/m².
25. Dále se soud zabýval namítanými procesními pochybeními při vedení správního řízení.
26. Soud nejprve předesílá, že mu není zřejmé, z čeho žalobkyně dovozuje, že správní orgány nepřihlédly k tomu, že ke komunikaci s úřadem slouží datová schránka. Z obsahu správního spisu vyplývá, že žalobkyně se správní orgány i správní orgány s žalobkyní komunikovaly výhradně pomocí datové schránky.
27. K průběhu správního řízení lze pak uvést následující. Obecnou úpravu zahájení řízení z moci úřední obsahuje ustanovení § 46 odst. 1 správního řádu, ze kterého vyplývá, že *řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 doručením oznámení*. Dle odst. 3 uvedeného ustanovení platí, že *oznámení o zahájení řízení může být spojeno s jiným úkonem v řízení*. Podle zvláštní právní úpravy však mohou nastat případy, kdy je jediným úkonem správní řízení zahájeno a zároveň je v něm i rozhodnuto. Takovou úpravu obsahují některé zvláštní zákony, zpravidla jde o situace, kdy je třeba rychle reagovat a ve věci rozhodnout. Při vydání takového rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení, správní orgán obvykle vychází z jemu známých skutečností, další dokazování není povinen provádět, přičemž z podstaty věci je zřejmé, že před vydáním rozhodnutí účastník řízení nemůže realizovat svá procesní práva, např. právo být seznámen s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim (srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2013, č. j. 9 A 152/2010-33, publ. ve Sb. NN 3019/2014; či ze dne 20. 12. 2017, č. j. 9 Ad 16/2015-78, publ. ve Sb. NSS 3814/2018).
28. Takovou zvláštní právní úpravu, která má přednost před postupem dle § 46 odst. 1 správního řádu, obsahuje právě usnesení vlády č. 1026. Podle bodu 1. tohoto usnesení *se ukládá k zajištění plynulosti poskytování nepojistných sociálních dávek a průkazu osoby se zdravotním postižením Úřadu práce České republiky a Ministerstvu práce sociálních věcí postupovat po dobu trvání nouzového stavu v řízeních podle ... zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ... takto: v řízeních zahájených z moci úřední může být prvním úkonem v řízení vydání rozhodnutí ve věci; v případech pro které zákon stanoví, že se rozhodnutí nevydává, může být prvním úkonem v řízení vydání písemného oznámení, které se nedoručuje do vlastních rukou*.
29. Z ustanovení § 75 písm. c) ve spojení s § 76 zákona o pomoci v hmotné nouzi vyplývá, že řízení o snížení výše doplatku na bydlení je řízením, které se zahajuje z moci

úřední, v němž se vydává rozhodnutí ve věci, nikoli pouze oznámení o dávce a její výši. Pokud úřad práce řízení o snížení doplatku na bydlení zahajoval a rozhodoval v něm v době vyhlášení nouzového stavu (tato skutečnost není v dané věci sporná), nepochybil, pokud v souladu s bodem 1. usnesení vlády č. 1026 v řízení jako první úkon vydal rozhodnutí ve věci, tedy rozhodnutí o snížení dávky. Výklad citovaného bodu usnesení vlády předestřený žalobkyní v doplnění žaloby nepovažuje soud za správný.

30. Úřad práce tedy nebyl povinen vydávat oznámení o zahájení řízení ve smyslu § 46 odst. 1 správního řádu a doručovat jej žalobkyni, ani ji před vydáním rozhodnutí seznamovat s podklady rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. A nebyl ani povinen v rozhodnutí rozvádět, proč podle citovaného bodu usnesení vlády postupoval a z jakých důvodů se od něj neodchýlil. Ze samotného usnesení vlády č. 1026 vyplývá, že bylo vydáno za nouzového stavu jako krizové opatření k zajištění plynulosti chodu orgánů pomoci v hmotné nouzi, kterým se takto ukládá postupovat. V textu bodu 1. usnesení bylo sice užito pojmu „*může*“ být *prvním úkonem v řízení vydání rozhodnutí ve věci*, toto ustanovení je ovšem třeba vykládat tak, že tímto způsobem má úřad práce za nouzového stavu postupovat pravidelně za účelem zajištění plynulosti poskytování nepojistných sociálních dávek, nebrání-li tomuto postupu nějaké objektivní okolnosti. Nebylo tedy v zásadě povinností úřadu práce zdůvodňovat, že v daném konkrétním případě žalobkyně nevyvstaly skutečnosti, které by mu bránily tento zjednodušený procesní postup aplikovat.
31. Shora uvedené námitky týkající se procesního pochybení správních orgánů soud tedy důvodným neshledal.

VI. Závěr a náklady řízení

32. Na základě uvedených argumentů shledal soud žalobu důvodnou a napadené rozhodnutí žalovaného zrušil podle § 78 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů a věc v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil k dalšímu řízení žalovanému.
33. Protože vytýkanými vadami trpělo i rozhodnutí úřadu práce, využil soud možnosti dané mu § 78 odst. 3 s. ř. s. a přikročil i ke zrušení rozhodnutí prvostupňového.
34. V souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. jsou správní orgány vysloveným právním názorem soudu vázány.
35. Ve věci soud rozhodl, aniž by věc projednal při ústní jednání, v souladu s § 51 odst. 2 ve spojení s § 76 odst. 1 s. ř. s.
36. Podle § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Podle § 60 odst. 2 s. ř. s. ustanovení odst. 1 neplatí, mělo-li být právo na náhradu nákladů řízení přiznáno správnímu orgánu ve věcech důchodového pojištění, nemocenského pojištění, pomoci v hmotné nouzi a sociální péče.
37. V souzené věci byl úspěšná žalobkyně, ta však náhradu nákladů řízení nepožadovala a soudu je ani přes výzvu nevyčísila a nedoložila. Soud proto vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Liberec 5. ledna 2022

Mgr. Karolína Tylová, LL. M.
samosoudkyně