



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl soudcem Mgr. Kamilem Tojnerem v právní věci

žalobce: **V. P.**
bytem,

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. MPSV 2020/77940-911 ze dne 16. 4. 2020,

t a k t o:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 4. 2020, č. j. MPSV 2020/77940-911, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í:

1. Žalobce se domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Úřadu práce ČR - krajské pobočky pro hl. m. Prahu, č. j. 1081/2020/AAF ze dne 10. 1. 2020, kterým nebyla žalobci přiznána dávka pomoci v hmotné nouzi doplatek na bydlení.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

2. Žalobce namítá, že závěry žalovaného nemohou obstát. Žalovaný měl konkrétně uvést, že správní orgán I. st. správně stanovil částku živobytí, ale nesprávně stanovil započitatelný příjem. Dále konstatoval, že nárok na doplatek na bydlení nevznikl, neboť započitatelný příjem přesáhl částku živobytí, jakož i její 1,3 násobek. Žalovaný se nevypořádal se zákonností požadavku na sociální šetření, ani s tím, že žalobci přísluší zvýšení životního minima a plná částka živobytí 7 060,-Kč, respektive, že je osobou v hmotné nouzi z důvodu aktivního hledání zaměstnání, snahy o řešení odpovídající závažnému zdravotnímu stavu. Pominul porovnání příjmů s náklady na bydlení, které v daném období činily částku ve výši 13 200,-Kč. Žalovaný při aplikaci § 33 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb. o pomoci v hmotné nouzi (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“ či „zákon“) porovnává započitatelný příjem s přiměřenými náklady na bydlení, místo, aby je porovnal s odůvodněnými náklady na bydlení. Text § 33 odst. 2 uvedeného zákona sice neobsahuje nic o tom, že započitatelný příjem má být snížen o náklady na bydlení, ale ze smyslu zákona je zřejmé, že příjem ve smyslu daného ustanovení musí být porovnáván až po odečtení nákladů na bydlení, porovnávat započitatelný příjem bez zohlednění nákladů na bydlení je dle žalobce nesmysl. Je-li předmětné ustanovení výjimka, respektive dobrodíní z § 33 odst. 1 zákona, je zřejmé, že nemůže stanovit přísnější podmínky. Musí se ale jednat o odůvodněné, nikoli jen přiměřené náklady na bydlení. Okolnost, že do textu ust. odst. 2 nebyla zařazena slova "po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení", je legislativně-technická chyba. Řešení představuje postup popsáný v nálezu Ústavního soudu č. j. Pl. US 21/96 ze dne 4. 2. 1997, o odchýlení se od doslovného znění, vyžaduje-li to smysl ustanovení. Ani na tento argument žalovaný nereagoval. Pokud se odečte od započitatelného příjmu 14 745 Kč částka za bydlení 13 200,-Kč, zbyde 1 545,-Kč tj. matce a žalobci nezůstane ani existenční minimum, pokud by se odečítaly pouze normativní náklady tj. 11 444,-Kč (vl. nar. č. 320/2018 Sb.), zbyde 3 301,-Kč, tj. o 3 759,-Kč méně, než je částka živobytí. Tolik by měla činit nejméně výše dávky. Sečtou-li se příjmy žalobce a matky bez redukcí, tj. 6 550,-Kč a 11 881,-Kč a odečtou-li se náklady na bydlení, zůstane 5 231,-Kč, což je částka o cca 1 800,-Kč nižší, než je částka živobytí. I z toho je zřejmý stav hmotné nouze, resp. nutnost ústavně konformního výkladu rozhodných ustanovení zmíněného zákona.
3. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Částka živobytí žalobce byla stanovena podle § 24 odst. 1 písm. g) zákona o pomoci v hmotné nouzi jako částka existenčního minima 2 200,- Kč, se zvýšením z důvodu dietního stravování 1 090,-Kč, za uplatnění pohledávek dle § 27 odst. 1 písm. b) zákona 189,-Kč, za majetek dle § 26 odst. 1 písm. a) zákona ve výši 189,-Kč, ve výši 3 668,-Kč. Částka živobytí společně posuzované osoby byla stanovena dle § 24 odst. 1 písm. a) zákona jako částka životního minima 3 140,-Kč. Částka živobytí činí celkem 6 808,-Kč. Příjem žalobce a společně posuzované osoby tvoří invalidní důchod žalobce ve výši 6 550,-Kč měsíčně, starobní důchod společně posuzované osoby ve výši 11 881,-Kč měsíčně, které se pro potřeby zjištění nároku na dávku započítávají dle § 9 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona z 80%. Celkový příjem v rozhodném období činil 14 745,-Kč. Žalobci nelze doplatek na bydlení přiznat podle § 33 odst. 2 věty druhé zákona, neboť příjem společně posuzovaných osob ve výši 14 745,-Kč přesahuje 1,3 násobek částky živobytí 8 850,-Kč. Bylo také vysvětleno, proč správní orgán započítal existenční, a nikoli životní minimum (§ 24 odst. 1 písm. a) zákona). Pro účely § 33 odst. 2 věty druhé zákona se zjišťuje příjem podle § 9 odst. 1 zákona, nikoli příjem podle § 9 odst. 2 zákona, tedy po odečtení přiměřených nákladů na bydlení, odst. 2 je výslovně určen pro účely příspěvku na živobytí, nikoli doplatku na bydlení. Nárok na dávky by však žalobci nevznikl ani Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

v případě, že by byly přiměřené náklady na bydlení ve výši 5 161,-Kč zohledněny. Zákon neumožňuje započítat skutečné náklady na bydlení, jak požaduje žalobce.

4. Soud vyzval žalovaného k doplnění tvrzení o účelu stanovení limitu *1,3násobku částky živobytí* v § 33 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi a předložil matematickou argumentaci o vztahu započtení odůvodněných a přiměřených nákladů za použití minimálních a maximálních vstupních hodnot tak, aby byly zřejmé důsledky analogické aplikace § 9 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi i § 33 odst. 1 o pomoci v hmotné nouzi při stanovení doplatku na bydlení dle § 33 odst. 2 téhož zákona. Soud zároveň odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 20/2018 - 357 a zdejšího soudu č. j. 4 Ad 20/2020 - 28, a na Praktický komentář zákona o pomoci v hmotné nouzi autorů Pavelková, Grunerová, Beck, dle kterých u doplatku na bydlení dle § 33 odst. 2 zákona se *příjem započítává z příspěvku na živobytí, tzn. snížený o přiměřené náklady na bydlení (srov. § 9 odst. 2 a 3)*. Soud zároveň konstatoval, že postup žalovaného odepírající jakékoliv započtení nákladů na bydlení popírá účel § 33 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Lze mít důvodně za to, že výklad žalovaného o nepřihlédnutí k nákladům na bydlení by vedl k vyloučení aplikovatelnosti daného ustanovení, neboť bydlící osoby s příjmem do 1,3násobku částky živobytí by byly příjemci příspěvku na živobytí (soud pomíjí žadatele, kteří nejsou příjemci výlučně z důvodu nepodání žádosti o dávku).
5. Dále soud ve výzvě č. j. 16 Ad 19/2020 – 14 uvedl, že pro posouzení, zda je nutné přihlédnout k přiměřeným nákladům analogicky dle § 9 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi nebo k odůvodněným nákladům se zřetelem dle § 33 odst. 1, resp. § 35 zákona v případě doplatku na bydlení dle § 33 odst. 2 zákona, je třeba ozřejmit sledovaný účel § 33 odst. 2 zákona o 1,3 násobku částky živobytí, tedy pro jaké majetkové poměry žadatelů byl určen, a zároveň sledovanému záměru podrobit modelové matematické výpočty s přihlédnutím k odůvodněným a přiměřeným nákladům na bydlení. Soud předpokládá, že faktickým předkladatelem zákona i případných změn je žalovaný, tudíž žalovaný by měl znát důvody stanovení limitu 1,3násobku částky živobytí v § 33 odst. 2 zákona. Zároveň soud předpokládal, že provázanost dávek má fiskální základ daný snahou o proporcionalitu dávek nebo jejich cílenou podmíněnost, a tudíž má většinově soustava dávek sociální pomoci nějaký racionálně podmíněný systém
6. Žalovaný v doplnění vyjádření k žalobě uvedl, že jeho úvaha v napadeném rozhodnutí o nezapočtení přiměřených nákladů na bydlení byla nesprávná, neboť alternativní podmínka doplatku na bydlení dle § 33 odst. 2 věta druhá zákona o pomoci v hmotné nouzi je vázána na příspěvek na živobytí, proto se vychází z částek, které by byly rozhodné pro příspěvek na živobytí. Jestliže žadatel nemá nárok na příspěvek na živobytí, protože má vysoký příjem (vyšší než částka živobytí), ale tento příjem (stále se jedná o stejný příjem, tzn. příjem z příspěvku na živobytí, kde se odečítají přiměřené náklady na bydlení) nepřesahuje 1,3násobku částky živobytí (stále z příspěvku na živobytí), může vzniknout nárok na doplatek na bydlení. Částka živobytí se vždy váže k příspěvku na živobytí, proto je potřeba pro tuto situaci vycházet také z příjmu, který byl určen pro příspěvek na živobytí.
7. K výzvě soudu žalovaný provedl příkladovou analýzu hraničních příjmů : částka živobytí jednotlivce 4 860 Kč, 1,3násobek částky živobytí ($1,3 \times 4\,860$) 6 318 Kč, maximální výše přiměřených nákladů na bydlení (PNB) pro příjem 6 318 Kč (již upraveného dle § 9 odst. 1) mimo Prahu ($0,3 \times 6\,318$) 1 895 Kč. V případě hraničního příjmu 6 318 Kč, který by byl ještě možný pro nárok dle § 33 odst. 2 věty druhé, pokud by se tento příjem neupravoval Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

dle § 9 odst. 2 (odečtení přiměřených nákladů na bydlení), tj. poslední částka, která nepřesáhne 1,3násobek částky živobytí v našem příkladě. Pokud by se příjmu 6 318 Kč pro nárok na příspěvek na živobytí odečetly přiměřené náklady na bydlení v maximální výši příjmu (6 318 - 1 895) je rozdíl 4 423 Kč, který je nižší než částka živobytí (4 860 Kč), což znamená, že k tomuto příjmu by vznikl nárok na příspěvek na živobytí. Byla by tedy splněna podmínka pro nárok na doplatek na bydlení uvedené v § 33 odst. 2 věta první, nebylo by nutno postupovat dle věty druhé. Z výše uvedeného vyplývá, že situace, kdy by žadateli mohl vzniknout nárok na doplatek na bydlení dle § 33 odst. 2 věty druhé, by fakticky nemohla nastat v případě, kdyby byl zohledňován příjem bez započtení přiměřených nákladů na bydlení, neboť i v hraničním případě by současně vznikl žadateli nárok na příspěvek na živobytí, tudíž by splnil podmínku § 33 odst. 2 věta první. Odůvodněné náklady na bydlení jsou zohledňovány v podmínce pro nárok dávku dle § 33 odst. 1 zákon a ve výpočtu výše dávky, není tedy důvodu, aby byly zohledňovány v podmínkách pro nárok dle § 33 odst. 2 zákona, které se vážou k příspěvku na živobytí.

8. Žalovaný nadále setrval na stanovisku, že i s přihlédnutím k přiměřeným nákladům na bydlení by žalobci nevznikl nárok na doplatek na bydlení, neboť jeho příjem po odečtení přiměřených nákladů na bydlení je vyšší než 1,3násobek částky na živobytí.
9. Ze správního spisu soud zjistil následující pro řízení podstatné skutečnosti.
10. Žalobce dne 29. 4. 2019 podal žádost o doplatek na bydlení za duben 2019. Jeho jediným příjmem je invalidní důchod 6 550,-Kč pro invaliditu II. st. Žije s matkou, která je starobní důchodkyně, její důchod činí 11 881,-Kč. Předložil doklady o platbě za ubytování v Penzionu X. Součástí spisu je dále potvrzení o nutnosti dietního stravování. Dále doložil oznámení o výši invalidního důchodu na částku 6 550,-Kč a oznámení o výši důchodu matky ve výši 11 881,- Kč, po srážce 10 281,-Kč.
11. Rozhodnutím správního orgánu I. st. ze dne 16. 7. 2019 nebyl žalobci přiznán doplatek na bydlení, neboť neumožnil sociální šetření, čímž znemožnil ověření rozhodných skutečností.
12. Rozhodnutím ze dne 22. 10. 2019 bylo žalovaným prvostupňové rozhodnutí zrušeno a věc mu byla vrácena, neboť neposoudil podmínky nároku na doplatek na bydlení v souladu s § 33 odst. 2 zákona.
13. Rozhodnutím správního orgánu I. st. ze dne 10. 1. 2020 nebyl příspěvek žalobci přiznán. Správní orgán I. st. uvedl, že společně posuzovanými osobami jsou žalobce a jeho matka. Žalobce je poživitelem invalidního důchodu pro invaliditu II. stupně, do 2. 10. 2018 byl evidován jako uchazeč o zaměstnání, následně byl z důvodu maření součinnosti sankčně vyřazen z evidence. Zdravotní stav žalobce vyžaduje dietní stravování při osteoporóze. Správní orgán I. st. odkázal na § 3 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi a konstatoval, že žalobce neprokázal, že je osobou v hmotné nouzi. Matka žalobce je poživatelkou starobního důchodu. Žalobce se spolu s matkou zdržuje od února 2018 na základě smlouvy o ubytování v Penzionu X. Cena za pokoj za den činí od 1. 3. 2019 částku ve výši 440,-Kč. Dne 30. 5. 2019 byla žalobci zaslána výzva, aby v termínu od 18. 6. 2019 do 21. 6. 2019 umožnil provedení šetření v místě. Současně byl informován, že pokud provedení šetření neumožní, může být žádost o dávku zamítnuta. Výzvu převzal dne 7. 6. 2019. Dne 11. 5. 2019 žalobce zaslal vyjádření, ve kterém sdělil, že šetření neumožní, neboť úřad práce neuvedl, jaké konkrétní okolnosti tím zamýšlí ověřovat a že se jedná o zásah do jeho ústavního práva na domovní svobodu. K tomu správní orgán I. st. konstatoval, že žalobci Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

byl důvod šetření sdělován při každém pokusu o provedení šetření. Dne 18. 6. 2019 byl proveden pokus o provedení šetření, kdy byl žalobce na příslušné ubytovně zastižen, avšak šetření neumožnil s odkazem na své vyjádření ze dne 27. 8. 2018. Vzhledem k tomu, že jako žadatel o doplatek na bydlení neumožnil žalobce provedení šetření, čímž znemožnil ověření skutečností rozhodných pro nárok na dávku nebo její výši, bylo dne 16. 7. 2019 vydáno rozhodnutí o nepřiznání této dávky. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce odvolal, následně bylo rozhodnutí zrušeno a věc vrácena zpět. Dne 27. 11. 2019 byla žalobci zaslána výzva, aby se dostavil k projednání rozhodnutí ve věci odvolání. Žalobce se nedostavil. Správní orgán I. st. znovu posoudil podmínky nároku na dávku tak, jak mu uložil odvolací orgán. Poukázal mj. na § 10 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi. V rozhodném období leden 2019 až březen 2019 obdržel žalobce invalidní důchod ve výši 6 550,-Kč měsíčně. Matka žalobce obdržela v rozhodném období starobní důchod ve výši 11 881,-Kč měsíčně. Dle § 9 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi se za příjem považuje 80 % z důchodů poskytovaných v rámci důchodového pojištění. Příjem žalobce a jeho matky byl ve výši 14 745,-Kč. Dále poukázal na § 9 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Přiměřené náklady na bydlení žalobce jsou ve výši 5 161,-Kč. Částka živobytí společně posuzovaných osob zohledňující skutečnost, že žalobce není osobou v hmotné nouzi, neboť ačkoli je invalidní ve druhém stupni invalidity, není v pracovním nebo obdobném vztahu, popřípadě nevykonává tyto vztahy alespoň v rozsahu 20 hodin měsíčně, ani nevykonává samostatnou výdělečnou činnost, není veden v evidenci uchazečů o zaměstnání, není ani osobou uznanou dočasně práce neschopnou a je osobou, jejíž zdravotní stav vyžaduje dietní stravování, činí 6 808,-Kč (3 140,-Kč + 2 578,-Kč + 1 090,-Kč (dieta), přičemž částka 2 578,-Kč se skládá z částky existenčního minima ve výši 2 200,-Kč + z částky 189,-Kč za pohledávky a nároky + z částky 189,-Kč za majetek, částka za účast v evidenci uchazečů o zaměstnání a za hodnocení snahy zohledněna nebyla, neboť žalobce v evidenci není a neprojevuje snahu zvýšit si příjem vlastní prací. Nárok na příspěvek na živobytí nevznikl z důvodu vysokých příjmů. Dále se správní orgán I. st. zabýval možností přiznání dávky doplatek na bydlení dle § 33 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Výpočet pro zjištění nároku byl proveden takto: částka příjmu všech společně posuzovaných osob - přiměřené náklady na bydlení dle § 9 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi < 1,3 násobek částky živobytí všech osob. Tedy konkrétně 14 745,-Kč - 5 161,-Kč = 9 584,-Kč. $1,3 * 6 808,-Kč = 8 850,-Kč$. Vzhledem k tomu, že částka příjmu 9 584,-Kč je vyšší než 1,3 násobek částky živobytí 8 850,-Kč, nárok na doplatek na bydlení nevznikl. Žalobce dne 18. 6. 2019 šetření provést neumožnil, proto i z toho důvodu mu nebyl přiznán doplatek na bydlení.

14. Rozhodnutím ze dne 16. 4. 2020. Žalovaný prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Správní orgán I. st. postupoval podle § 33 odst. 2 věty druhé zákona o pomoci v hmotné nouzi, tj. zkoumal, zda příjem žalobce a společně posuzované osoby nepřesáhl 1,3 násobek částky živobytí žalobce a společně posuzované osoby. Správní orgán I. st. stanovil správně částku živobytí žalobce podle § 24 odst. 1 písm. g) zákona o pomoci v hmotné nouzi, kdy částka živobytí osoby činí částku existenčního minima popřípadě zvýšenou o částky uvedené v § 25 až 30, tedy 2 200,-Kč + 1 090,-Kč částka zvýšená z důvodu dietního stravování podle § 29 zákona o pomoci v hmotné nouzi + 189,-Kč částka zvýšená za pohledávky a nároky podle § 27 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi, kdy žalobce své nároky a pohledávky uplatnil + 189,-Kč částka zvýšená za majetek podle § 26 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi, kdy nárok na zvýšení částky živobytí o 30 % částky rozdílu mezi životním minimem osoby a existenčním minimem osoby a existenčním Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

minimem má osoba, která majetek nemá. Částka živobytí žalobce činí 3 668,-Kč. Částka živobytí společně posuzované osoby podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi činí u osoby starší 68 let částku životního minima, popřípadě zvýšenou podle § 29, tj. 3 140,-Kč. Částka živobytí společně posuzovaných osob činí 6 808,-Kč. Příjem společně posuzovaných osob činí 14 745,-Kč. Ten je tvořen z důchodu žalobce ve výši 6 550,-Kč měsíčně a společně posuzované osoby ve výši 11 881,-Kč měsíčně. Dávky důchodového pojištění se pro potřeby zjištění nároku započtou z 80 % v souladu s § 9 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Celkový vypočtený průměrný příjem společně posuzovaných osob za rozhodné období činí 14 745,-Kč. Žalovaný konstatoval, že shledal pochybení správního orgánu I. st., neboť ten příjem společně posuzovaných osob stanovil dle § 9 odst. 2 zákona, což je příjem po odečtení přiměřených nákladů na bydlení. Pro účely § 33 odst. 2 věty druhé zákona se zjišťuje příjem dle § 9 odst. 1 zákona. Toto pochybení nemělo vliv na výsledek rozhodnutí. Žalovaný učinil závěr, že nevzniká nárok na doplatek na bydlení v souladu s § 33 odst. 2 věty druhé zákona. Příjem společně posuzovaných osob ve výši 14 745,-Kč je vyšší než částka živobytí společně posuzovaných osob ve výši 6 808,-Kč a přesahuje 1,3 násobek částky živobytí společně posuzovaných osob Kč, tj. částku 8 850,-Kč ($1,3 \times 6\,808$).

15. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 a 2. ř. s.).
16. Soud se nejdříve zabýval otázkou, zda doplněné vyjádření k žalobě na základě výzvy soudu lze považovat za návrh žalovaného podle § 62 odst. 1 s. ř. s. Přestože žalovaný uznal nezákonnost důvodu nepřiznání doplatku na bydlení žalobci, má i nadále za to, že bez ohledu k přihlédnutí k přiměřeným nákladům na bydlení by žalobci nárok na doplatek nevznikl. Žalovaný tak nehodlal žalobce uspokojit ve smyslu § 153 správního řádu přiznáním doplatku na bydlení, proto nebyly dány podmínky pro postup soudu podle § 62 odst. 1 s. ř. s.
17. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného vyplývá, že žalovaný se otázkou zákonnosti místního šetření nijak nezabýval a rozhodnutí správního orgánu I. st. potvrdil výhradně na základě úvahy o vysokém příjmu žalobce. Žalovaný tak opakovaně (předchozí zrušující rozhodnutí ze dne 22. 10. 2019) neaplikoval § 63 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi, přestože dle daného ustanovení žalovaný nepřiznal žalobci doplatek na bydlení za jiné období (viz. NSS č. j. 2 Ads 376/2020 – 45). Žalobci nebyl přiznán doplatek na bydlení pouze z důvodu příjmu vyššího než 1,3násobek částky živobytí. Žalobní námitka neposouzení zákonnosti požadavku na místního šetření se míjí s důvody rozhodnutí žalovaného, tedy jde o otázku bez vlivu na právní postavení žalobce, neboť žalovaný v nesoučinnosti žalobce s místním šetřením neshledal důvod pro nepřiznání požadované dávky doplatku na bydlení, pokud se k ní nijak nevyjádřil.
18. Zásadu jednoty řízení rozhodování správního orgánu I. a II. stupně nelze vykládat jako navezení dvou samostatných hromad písku, ze které vznikne tomu materiálně odpovídající stavba, nýbrž jako stavebníci, vzájemně se doplňujících provázaných dílů, kdy objem stavby může, ale také nemusí, odpovídat objemu součtu všech dílů. Pokud žalovaný vytкнуł správnímu orgánu I. stupně způsob výpočtu příjmu a na základě toho nepřiznal žalobci doplatek na bydlení, aniž by se jakkoli vyjádřil k dalšímu důvodu nepřiznání doplatku správním orgánem I. st. (nesoučinnost žalobce), lze mít za to, že výhradním důvodem zamítnutí odvolání žalobce byl závěr o příjmu žalobce, nikoli jím neposkytnutá Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

součinnost při místním šetření. Pokud druhá kupa písku neobsahuje alespoň implicitně odkaz na nosný obsah první kupy písku, nelze mít za to, že stavba se skládá z obou kup písku. Výklad zásady jednoty řízení v posuzované věci je rozhodný pro posouzení účinku nezákonné úvahy žalovaného o nepřihlídnutí k nákladům na bydlení na (ne)zákonnost rozhodnutí žalovaného jako celku.

19. Dále žalobce namítl nepřezkoumatelnost z důvodu nevypořádání se s námitkou určení životního minima, neboť je osobou v hmotné nouzi z důvodu aktivního hledání zaměstnání. Správní orgán I. st. konstatoval, že žalobce byl do 2. 10. 2018 evidován jako uchazeč o zaměstnání, ale následně byl z důvodu maření součinnosti s úřadem práce sankčně vyřazen z této evidence, proto důvod k navýšení částky živobytí dle § 25 zákona o pomoci v hmotné nouzi neshledal. Žalovaný se k příslušné námitce žalobce nevyjádřil, čímž je dána vada nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí v této části, zejména pokud žalobce částku živobytí učinil předmětem svých úvah o splnění podmínky pro přiznání doplatku na bydlení dle § 33 odst. 2 věta druhá zákona o pomoci v hmotné nouzi, kdy má za to, že je osobou v hmotné nouzi z důvodu aktivního hledání zaměstnání, resp. snahy o řešení odpovídající závažnému zdravotnímu stavu, proto mu přísluší zvýšení životního minima a plná částka živobytí 7 060,-Kč. Žalobce v žalobě netvrdil, na základě čeho činí sporným závěr správního orgánu I. st. o tom, že byl vyřazen z evidence uchazečů o zaměstnání, proto soud ohledně uvedené částečné nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného neshledává důvod pro zrušení rozhodnutí žalovaného podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Soudu je sice známo, že rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 16 Ad 9/2019 - 20 ze dne 28. 4. 2020 (NSS č. j. 10 Ads 187/2020 - 48) bylo zrušeno vyřazení žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání, ale takové tvrzení je na žalobci, aby jej učinil součástí žalobní námitky a tedy i předmětem soudního přezkumu (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Nehledě k tomu, že soud zrušil vyřazení žalobce z evidence po vydání nyní žalobou napadeného rozhodnutí, přičemž soud je vázán skutkovým a právním stavem, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
20. Stěžejní námitkou žaloby je, že se žalovaný dopustil pochybení při určení příjmu pro účely posouzení nároku na doplatek na bydlení dle § 33 odst. 2 věta druhá zákona o pomoci v hmotné nouzi, jestliže nepřihlédl k nákladům na bydlení. Žalobce namítá, že od příjmu měly být odečteny jeho náklady na bydlení a to náklady odůvodněné, nikoli přiměřené.
21. Podle § 9 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi ve znění účinném do 31. 12. 2021 se pro účely tohoto zákona za příjem, není-li dále stanoveno jinak, považuje a) 70 % příjmu ze závislé činnosti podle zákona upravujícího daně z příjmů, a to po odpočtu daně z příjmů fyzických osob a pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na veřejné zdravotní pojištění, a ze mzdových nároků vyplácených krajskou pobočkou Úřadu práce podle zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, b) 80 % příjmu 1. z náhrady mzdy (platu) nebo sníženého platu (snížené odměny) po dobu prvních 14 dnů a od 1. ledna 2012 do 31. prosince 2013 po dobu prvních 21 dnů dočasné pracovní neschopnosti (karantény) podle zvláštních právních předpisů^{14a}) a z dávky nemocenského pojištění, 2. z podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci, 3. z důchodů poskytovaných v rámci důchodového pojištění, c) 100 % ostatních započitatelných příjmů podle zákona o životním a existenčním minimu, s výjimkou příspěvku na živobytí.
22. Podle § 9 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi příjem osoby nebo společně posuzovaných osob se pro účely příspěvku na živobytí rozumí příjem podle odstavce 1 snížený o přiměřené náklady na bydlení; za přiměřené náklady na bydlení se pro účely tohoto zákona Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

považují odůvodněné náklady na bydlení (§ 34), nejvýše však do výše 30 %, a v hlavním městě Praze do výše 35 % příjmu osoby nebo společně posuzovaných osob. Do odůvodněných nákladů na bydlení se pro účely příspěvku na živobytí započítávají v případech, kdy nelze zjistit přesnou výši těchto nákladů podle § 34, ale dotyčná osoba takové náklady prokazatelně vynakládá, náklady až do výše, která je v místě obvyklá, avšak maximálně do výše 75 % normativních nákladů na bydlení podle zákona o státní sociální podpoře.

23. Podle § 33 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi nárok na doplatek na bydlení má *vlastník bytu, který jej užívá, nebo jiná osoba, která užívá byt na základě smlouvy, rozhodnutí, nebo jiného právního titulu, jestliže by po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení snížených o příspěvek na bydlení podle jiného právního předpisu byl a) příjem vlastníka bytu nebo jiné osoby, která užívá byt, zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí nižší než částka živobytí osoby (§ 24), nebo b) příjem společně posuzovaných osob zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí nižší než částka živobytí společně posuzovaných osob (§ 24); právní titul k užívání bytu je přitom nezbytné prokázat písemným dokladem, přičemž předložení čestného prohlášení k tomuto účelu nestačí.*
24. Podle § 33 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi podmínkou nároku na doplatek na bydlení je *získání nároku na příspěvek na živobytí. 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.*
25. Doplatek na bydlení představuje dle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi jednu z dávek systému pomoci v hmotné nouzi. Daný zákon upravuje dva typy dávek k zajištění základních životních podmínek fyzických osob, a to dávky měsíčně se opakující (příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení) a dávky jednorázové označované souhrnně jako dávka mimořádné okamžité pomoci. Příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení jsou základními prostředky k zajištění osob nacházejících se v hmotné nouzi.
26. Podle komentáře Zákona o pomoci v hmotné nouzi: Praktický komentář, Wolters Kluwer, Pavelková, Grunerová, Beck, k § 33: *„Jedině v případě, že příspěvek na živobytí nebyl osobě přiznán z důvodu, že měla vysoký příjem, resp. její příjem (příjem společně posuzovaných osob) přesáhl částku živobytí, může této osobě nárok na doplatek na bydlení vzniknout i bez nároku na příspěvek na živobytí. A to pouze za předpokladu, pokud tento příjem sice přesáhne částku živobytí, avšak nepřesáhne 1,3násobek částky živobytí osoby (společně posuzovaných osob). Použití tohoto pravidla je vázáno na poměrně široké správní uvážení. Pro zjištění 1,3násobku částky živobytí osoby (společně posuzovaných osob) se počítá s částkou živobytí, která byla určena pro nárok na příspěvek na živobytí podle § 24. Taktéž příjem se pro tento případ započítává z příspěvku na živobytí, tzn. snížený o přiměřené náklady na bydlení (srov. § 9 odst. 2 a 3). Shodně uvedl Městský soud v Praze v rozsudku č. j. 4 Ad 20/2020 – 28 č. j. 2 Ad 17/2020-45, č.j. 2 Ad 19/2020-31 a č.j. 2 Ad 27/2020-34 , č.j. 19 Ad 11/2020-37 a také Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 Ads 20/2018– 35, dle kterého se příjem pro určení doplatku na bydlení dle § 33 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi vypočte stejně jako příjem pro účely posuzování dávky na příspěvek na živobytí dle § 9 odst. 2 zákona.*
27. Žalovaný v napadeném rozhodnutí, a to nejen za dané období (viz. rozsudky zdejšího soudu uvedené výše) provedl výhradně jazykovou interpretaci zákona, jestliže ustrnul Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

v aplikaci § 9 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi, aniž by učinil početní úvahu, zda jím provedený izolovaný výklad daného ustanovení nepopírá účel § 33 odst. 2 zákona. Jak příhodně uvedl žalobce, pokud jde o dobrodiní zákonodárce, nelze pro ni aplikovat přísnější podmínky než pro základ nároku.

28. Soud má za to, že zákonná úprava v sociální oblasti by měla by „prosté numerické povahy“, aby případný žadatel díky jednoduché a srozumitelné úpravy si byl pouhým výpočtem vědom, zda má či nemá nárok na sociální pomoc státu. Taková úprava je aktivem i pro stát, neboť ten by nemusel alokovat velké administrativní zdroje k obsluze jinak složitého systému sociální pomoci a soustředil by se na faktickou pomoc potřebným. Soud si je vědom toho, že žalovaný není zákonodárce, že zejména poslední dekádu je sociální politika státu mnohdy projevem politického populismu, tudíž odpadla základní výkladová hranice, že výdaje sociální politiky mají odpovídat příjmům státu. Přesto soud očekával, že 1,3násobek částky živobytí bude podložen určitým systémovým „matematickým východiskem“, které by bylo východiskem také teleologického výkladu § 33 odst. 2 věta druhá zákona. K výzvě soudu žalovaný takové případné východisku 1,3násobku nesdělil. Soud proto teleologický výklad realizoval na úrovni početní, přičemž žalovaný po iniciaci soudem také takovou interpretaci provedl a na základě toho přehodnotil svůj přechodí výklad zjištění příjmu dle § 33 odst. 2 věta druhá zákona o pomoci v hmotné nouzi. Dále žalovaný doplnil další významný argument sledující účel § 33 odst. 2 věta druhá zákona, a to, že pokud se částka živobytí vždy váže k příspěvku na živobytí, je třeba pro doplatek na bydlení dle § 33 odst. 2 věta druhá zákona vycházet také z příjmu, který byl určen pro příspěvek na živobytí.
29. Základní podmínkou nároku na doplatek na bydlení dle § 33 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi je získání nároku na příspěvek na živobytí. Doplnkovou možností je přiznání doplatku na bydlení na základě naplnění podmínky podle § 33 odst. 2 věty druhé zákona, dle kterého lze doplatek přiznat osobě s přihlédnutím jejím celkovým sociálním a majetkovým poměrům, pokud *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*. Posouzení možnosti uplatnění věty druhé příslušného ustanovení zákona je dle judikatury předmětem správního uvážení (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 68/2012 – 33 ze dne 19. 6. 2013). Záleží-li na správní úvaze orgánu pomoci v hmotné nouzi, zda a v jaké výši dávku poskytne, tento postup může správní soud přezkoumávat pouze z hlediska překročení případných mezí správního uvážení (§ 78 odst. 1 s. ř. s.), resp. z hlediska případné libovůle ze strany správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 126/2010 – 70). Městský soud v Praze má za to, že konstrukce doplatku na bydlení podle § 33 odst. 2 věty druhé zákona je shodně nárokové povahy jako primární doplatek na bydlení dle věty první téhož ustanovení, není zde dán prostor pro správní uvážení žalovaného.
30. Správní orgány konstatovaly, že nárok na příspěvek na živobytí žalobci nebyl přiznán, proto posoudily možnost přiznat doplatek dle § 33 odst. 2 věty druhé zákona o pomoci v hmotné nouzi. Žalovaný oproti správnímu orgánu I. st. při výpočtu příjmu nepřihlédl k nákladům na bydlení žalobce, neboť příjem žalobce určil dle § 9 odst. 1 zákona.
31. Ustanovení § 9 odst. 1 a § 9 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi stanoví výpočet příjmu žadatele. Zatímco § 9 odst. 2 zákona přihlíží k přiměřeným nákladům na bydlení, odst. 1 nikoli, ale v obou případech se provádí procentní redukce běžných příjmů, přičemž konstrukce příjmu dle odst. 2 je dána pouze pro řízení o příspěvku na živobytí, nestanoví-li Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

zákon jinak. Doplatek na bydlení není příspěvkem na živobytí, proto nelze na doplatek na bydlení bez dalšího aplikovat na určení příjmu dle § 9 odst. 2 zákona. Avšak, jak plyne i z názvu dávky – *na bydlení*, v řízení o doplatku na bydlení se přihlíží k nákladům na bydlení, jestliže takto výslovně stanoví zákon v § 33 odst. 1 zákona a rozhodné kritérium pro přiznání dávky je přiznání příspěvku na živobytí. Pokud příjem ve smyslu § 32 odst. 2 zákona je v obou případech poměřován příspěvkem na živobytí, potom není důvod v obou případech příjem žadatele určit rozdílně, tedy jednou dle § 9 odst. 2 zákona a následně dle § 9 odst. 1 zákona, přestože se jedná o tutéž dávku sociální pomoci – doplatek na bydlení. Jakkoli předpokladem doplatku na bydlení dle § 33 odst. 2 věty druhé zákona je příjem přesahující *1,3násobek částky živobytí*, lze *presumovat*, že náklady na bydlení obvykle budou přesahovat 1/3 částky živobytí, a proto nepřihlédnutí k nákladům na bydlení by vedlo k vyloučení aplikovatelnosti daného ustanovení, neboť bydlící osoby s příjmem do 1,3 násobku částky živobytí by byly příjemci příspěvku na živobytí a tudíž by byli také příjemci doplatku na bydlení dle § 33 odst. 1 zákona (soud pomíjí žadatele, kteří nejsou příjemci výlučně z důvodu nepodání žádosti o dávku). Výklad žalovaného popřel „matematické“ souvislosti obou ustanovení § 33 zákona, soud odkazuje na modelový výpočet žalovaného provedený k výzvě soudu (viz. bod 7 odůvodnění rozsudku).

32. Mezi účastníky i soudem je shoda, že v případě § 33 odst. 2 věta druhá zákona o pomoci v hmotné nouzi je nutné zohlednit náklady na bydlení shodně jako v případě doplatku na bydlení podle § 33 odst. 2 věta první zákona. Žalobce však dále namítá, že nelze přihlédnout pouze k přiměřeným nákladům, nýbrž k je třeba přihlédnout k odůvodněným nákladům na bydlení (vědom si zjevně toho, že i po odečtení přiměřených nákladů na bydlení by mu nárok na doplatek na bydlení nevznikl). Nezákonnost úvahy žalovaného o nepřihlédnutí k přiměřeným nákladům na bydlení žalobce je nesporná, žalovaný společně s ostatní judikaturou zdejšího soudu ve věci žalobce má však za to, že i s přihlédnutím k přiměřeným nákladům na bydlení by žalobci nárok na bydlení nevznikl z důvodu vysokého příjmu.
33. Nikoli jakákoliv nezákonnost v postupu správního orgánu v řízení nebo v části odůvodnění správního rozhodnutí vede ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu podle § 76 nebo § 78 s. ř. s. Pouze taková vada, která zasáhne do právního postavení účastníka a může mít vliv na konečné rozhodnutí ve prospěch žalobce, bude mít účinky ve smyslu podmínky pro zrušení napadeného rozhodnutí soudem podle § 76 s. ř. s. V dané věci nebyl žalobci přiznán doplatek na bydlení výhradně z důvodu výše příjmu, jednalo se o jediný nosný důvod rozhodnutí. Žalovaný výpočet příjmu žalobce provedl nezákonně, neboť nepřihlédl k nákladům na bydlení. Soud má za to, že se jedná o takovou nezákonnost, ohledně které není soud oprávněn provést namísto žalovaného přezkum správnosti výpočtu provedeným správním orgánem I. stupně, nehledě k již v odvolání uplatněné námitce žalobce o přihlédnutí k odůvodněným nákladům na bydlení. Oproti ostatním senátům zdejšího soudu, má v této věci soud za to, že zrušení rozhodnutí žalovaného bez ohledu na následný přepočtení výpočtu příjmu, kdy vše naznačuje tomu, že i s přihlédnutím k přiměřeným nákladům na bydlení žalobci nárok na doplatek na bydlení nevznikl, není projevem formalismu. Naopak je projevem naplnění účelu soudního přezkumu – ochrany práva účastníků na spravedlivý proces, kdy sice soud je oprávněn doplnit nesprávné nebo absentující úvahy žalovaného správního orgánu, nikoli je však zcela nahradit. V posuzované věci nelze aplikovat zásadu jednoty správního řízení, jestliže odvolací orgán výslovně popřel závěry správního orgánu I. stupně. Věcným přezkumem správního orgánu I. stupně bez zřetele na závěry odvolacího správního orgánu by soud Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

zasáhl do práva žalobce na soudní přezkum, který je postaven na prioritě přezkumu konečného rozhodnutí správního orgánu II. stupně. Zároveň nelze přehlédnout, že se nejednalo o selhání jednotlivce – konkrétní pověřené osoby, nýbrž o systémovou nezákonnost, jestliže žalovaný i během soudního řízení zpočátku setrval na nezákonném výkladu nezohlednění nákladů na bydlení. Systémovou nezákonnost postupu správních orgánů v oblasti sociální pomoci je nutné vnímat o to senzitivněji, jelikož se dotýká účastníků s oslabenou schopností hájit účinně svá práva, proto nabývá na významu i preventivní, „výchovná“ funkce rozhodování soudů, kdy zejména zrušení rozhodnutí s explicitním uvedením důvodů nezákonnosti má účinek na další rozhodování správních orgánů i v jiných věcech, oproti vytknutí nezákonnosti v rámci rozsudku, kterým je však žaloba zamítnuta.

34. Soud na základě výše uvedeného rozhodnutí žalovaného zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl o vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení z důvodu nezákonnosti rozhodnutí, kdy žalovaný v rozporu s § 9 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi při určení výše příjmu žalobce a jeho matky nepřihlédl k jejím přiměřeným nákladům na bydlení. Žalovaný bude povinen znovu rozhodnout o odvolání žalobce s aplikací ustanovení § 9 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Zároveň se vypořádá s námitkou žalobce ohledně namítanému zohlednění odůvodněných nákladů na bydlení a zjistí aktuální stav, zda je žalobce veden v evidenci uchazečů o zaměstnání. Vzhledem k uplynutí doby bude vhodné vyzvat žalobce k případnému aktuálnímu stanovisku.
35. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., žalobce měl sice ve věci úspěch, ale náklady řízení mu nevznikly. Žalovanému náhrada nákladů řízení nenáleží.

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, sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Pokud svým významem kasační stížnost podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost (§ 104a odst. 1 s. ř. s.).

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

V Praze dne 9. 5. 2023

Mgr. Kamil Tojner v. r.
soudce

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.