



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl soudkyní Lenkou Bursíkovou ve věci

žalobce: **B. Š.**
bytem X

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 3. 2023, č. j. MPSV-2023/65538-911,

takto:

- I. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 3. 2023, č. j. MPSV-2023/65538-911, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

1. V této věci se soud zabýval nárokem žalobce na doplatek na bydlení. Pro věc bylo zásadní, zda úřad práce správně vyhodnotil, že žalobce žije z hlediska zákona o pomoci v hmotné nouzi v části bytu. Žalobce naopak tvrdil, že jde o samostatný byt. Soud dospěl k závěru, že žalobce žije v části bytu. Úřad práce tedy postupoval v souladu se zákonem, pokud po něm požadoval předložení nákladů na celý byt. Ovšem správní orgány nijak nezohlednily, že žalobce v průběhu řízení sdělil, že tyto náklady z objektivních příčin nemůže předložit. Žalovaný tím způsobil nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

Vymezení věci

2. Úřad práce České republiky – krajská pobočka pro hlavní město Prahu (dále jen „úřad práce“) rozhodnutím ze dne 28. 12. 2022, č. j. 71606/2022/AAN (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), nepřiznal žalobci dávku pomoci v hmotné nouzi – doplatek na bydlení.

3. Žalobce se proti tomu odvolal, ale žalovaný napadeným rozhodnutím jeho odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
4. Žalobce brojí proti napadenému rozhodnutí žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a domáhá se, aby je soud zrušil.

Žaloba

5. Žalobce nejprve uvádí, že o doplatek na bydlení požádal dne 1. 4. 2022 na doporučení úřadu práce. Úřad práce totiž žalobci předtím zastavil vyplácení příspěvku na bydlení, na němž byl existenčně závislý. Zdejší soud ovšem v rozsudku ze dne 6. 4. 2023, č. j. 46 Ad 14/2022-28, konstatoval, že rozhodnutí o zastavení vyplácení příspěvku na bydlení bylo nezákonné.
6. Podle žalobce došlo v řízení o žádosti o doplatek k celé řadě procesních vad. V první řadě poukazuje na to, že v řízení byly značné průtahy. Žádost podal v dubnu 2022 a za tento měsíc mu také měla být první dávka vyplacena. To se však nestalo, první zamítavé rozhodnutí doručil úřad práce žalobci až v červenci, ačkoli jej datoval (resp. podle žalobcova přesvědčení antedatoval) v květnu. Toto rozhodnutí žalovaný k podanému odvolání zrušil a poté byl úřad práce další měsíc nečinný. Když se tam žalobce dostavil osobně, předložili mu neúplný spis a osoby označené ve spise jako oprávněné úřední osoby tam už nepracovaly. Při této návštěvě vedoucí oddělení žalobci sdělila, že úřad práce po něm již nebude požadovat žádné doplnění žádosti, ale později po něm v rozporu s tím úřad práce požadoval doklady k domu, v němž bydlí. Ty však žalobce nemá.
7. Žalobce pokládá napadené rozhodnutí za nezákonné. Ostře nesouhlasí se závěrem úřadu práce, že není v hmotné nouzi. Opak je pravdou: žalobce je v hmotné nouzi, do které jej přivedl právě úřad práce tím, že nezákonně zamítl jeho žádost o příspěvek na bydlení. Úřad práce také nezohlednil, že důchod se pro potřeby posuzování příjmu započítává pouze ze 70 % [§ 9 odst. 1 písm. a) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi]. Žalobce každé čtvrtletí zasílal úřadu práce své náklady na bydlení, které činily 10 000 Kč. Po jejich zaplacení se žalobce dostal „do mínusu“ a nezbyly mu žádné peníze na jídlo ani jiné nezbytné výdaje. Nájem přitom platit musel, protože byl vázán nájemní smlouvou na dobu určitou. Současně pokud by jej platit přestal, přestal by splňovat předpoklady pro získání příspěvku na bydlení, o jehož získání usiloval.
8. Dále žalobce nesouhlasí se závěrem, že jeho bydlení nemá parametry, které zákon pro přiznání doplatku na bydlení požaduje. Žalobce si pronajal obytnou místnost s kuchyňským koutem a příslušenstvím, jak dokládá nájemní smlouva. Žalovaný vůbec neposoudil skutečný stav a pouze vycházel z výpisu z katastru nemovitostí. Ve svých úvahách libovolně zaměňuje pojmy dům, byt a bytová jednotka.
9. Žalobce shrnuje, že napadené rozhodnutí popírá jeho právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, které mu garantuje Listina základních práv a svobod.

Vyjádření k žalobě

10. Žalovaný uvádí, že na jeho straně k žádným průtahům nedošlo. O obou odvoláních podaných v řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, rozhodl v zákonné lhůtě 30 dnů.
11. Dále žalovaný podotýká, že podstatou posuzované věci je, že žalobce užíval část bytu v rodinném domě. Tento byt je podle veřejně dostupných informací zkolaudován jako jedna

bytová jednotka. To má vliv na postup úřadu práce. Bytem je podle § 33a odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi soubor místností (samostatná obytná místnost), které svým stavebně technickým uspořádáním a vybavením splňují požadavky na trvalé bydlení a jsou k tomuto účelu určeny podle stavebního zákona, nebo jsou zkolaudovány jako byt. Jestliže je tedy rodinný dům na adrese X kolaudován jako jeden byt, nelze jej pro potřeby této dávky účelově rozdělit na několik „bytových jednotek“ a ve vztahu ke každé z nich zkoumat nárok na dávku. Je třeba zjistit okruh osob, které byt užívají, a jejich nárok posuzovat společně (§ 8 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi). O tom také úřad práce žalobce poučil a vyzval jej, aby doložil celkové náklady na rodinný dům coby jednu bytovou jednotku a počet osob, které ji užívají, s tím, že jinak nebude možné vyhodnotit nárok na dávku. Žalobce však trval na tom, že jeho byt je bytovou jednotkou, užívá ji sám a údaje o ostatních osobách bydlících v témže domě nejsou pro věc relevantní. Jeho žádost tedy nemohla být úspěšná.

12. Žalovaný navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

Replika

13. Žalobce v replice nad rámec již uvedeného doplnil, že požadavky úřadu práce byly nesmyslné. Žalobce užíval samostatně uzamykatelný byt se všemi funkcemi bytu, nikoli část bytu (nešlo o případ, kdy by žalobce užíval např. jeden pokoj v bytě, kde by bydlel s dalšími osobami). Zda někdo bydlel ve zbylé části domu, případně kdo to byl, žalobce neví. Není vyloučeno, že v domě bydlel sám. Pokud to bylo pro stavební úřad podstatné, měl provést místní šetření. Ani stavební úřad, který se v řízení vyjádřil, nic na místě nezjišťoval. Skutečný stav tedy nikdo nezjistil.

Posouzení žaloby soudem

14. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a má všechny zákonem požadované formální náležitosti. Proto žalobu věcně projednal. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a přezkoumal je v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
15. O žalobě rozhodl soud bez jednání. Žalobce totiž výslovně uvedl, že s projednáním věci bez jednání souhlasí. Souhlas žalovaného s takovým postupem se předpokládá, protože ani na výzvu soudu nesdělil, že by s projednáním věci bez jednání nesouhlasil (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Podstatný obsah správního spisu

16. Dne 1. 4. 2022 požádal žalobce o doplatek na bydlení. Spolu s žádostí na předepsaném tiskopisu předložil i tiskopis *Informace o užívaném bytu (obývaném prostoru)*, v němž uvedl, že jde o byt na adrese X, který má od 1. 11. 2021 v nájmu a využívá jej celý, platí nájemné ve výši 8 000 Kč a má náklady na služby ve výši 2 000 Kč. Dále přiložil tiskopisy *Doklad o výši měsíčních příjmů*, podle něhož nemá žádné příjmy (součástí formuláře je ovšem i informace, že případný nárok na výplatu důchodů od ČSSZ si úřad práce zjistí sám), a *Prohlášení o celkových sociálních a majetkových poměrech*, v němž uvedl, že vlastní pozemek – zahradu o výměře 600 m² a v hodnotě 1 250 000 Kč, automobil v hodnotě 10 000 Kč a na bankovním účtu má 6 000 Kč.
17. Dne 19. 4. 2022 úřad práce žalobce vyzval, aby se dostavil k sepsání protokolu o ústním jednání a aby doplnil řadu chybějících podkladů: doklady o výši nákladů za služby za 1.

čtvrtletí roku 2022, doklady o výši záloh za energie, nájemní smlouvu, evidenční list, doklady o výši měsíčních příjmů za 1. čtvrtletí roku 2022, výpisy z bankovních účtů, prohlášení k vlastnictví bankovního účtu, prohlášení o celkových sociálních a majetkových poměrech a informace o užívaném bytu.

18. Dne 2. 5. 2022 doručil žalobce úřadu práce přípis, v němž uvedl, že vše potřebné již doložil v rámci řízení o příspěvku na bydlení. Připojil tiskopis *Doklad o výši nákladů na bydlení* za 1. čtvrtletí roku 2022, podle něhož žalobce po celé období žil a hradil náklady v bytě v X ulici. V každém měsíci platil nájemné (8 000 Kč) a poplatek za plyn (1 000 Kč), elektřinu (800 Kč) a vodu (200 Kč). Dále připojil tiskopis *Doklad o výši čtvrtletního příjmu*, podle něhož pobíral starobní důchod.
19. Dne 12. 5. 2022 vydal úřad práce rozhodnutí, kterým žalobci doplatek na bydlení nepřiznal, protože nedoložil všechny písemnosti požadované ve výzvě z 19. 4. 2022. Žalobce se odvolal a žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 11. 2022 rozhodnutí úřadu práce zrušil pro vnitřní rozpornost způsobující nepřezkoumatelnost a věc mu vrátil k novému projednání. Současně mu uložil, aby do spisu vložil podklady předložené žalobcem pro potřeby řízení o žádosti o příspěvek na bydlení a nepožadoval jejich opětovné předložení žalobcem.
20. Úřad práce následně pokračoval v řízení a učinil součástí správního spisu následující listiny. Smlouvu o nájmu bytu v X ulici, kterou se sjednává nájem bytu v 3. nadzemním podlaží v domě č. p. X na dobu určitou od 1. 11. 2021 do 30. 6. 2023. Výše nájemného a záloh na energie odpovídají tomu, co žalobce uvedl. Dále výpis z katastru nemovitostí, podle něhož je dům č. p. X, jež je součástí pozemku p. č. X v katastrálním území K. rodinným domem, v němž nejsou vymezeny jednotky. Dále kopie různých sdělení žalobce, z nichž vyplývá, že v bytě sice jednotky vymezeny nejsou, ale žalobce žije v samostatném bytě ve 3. podlaží. Konečně je součástí spisu vyjádření Úřadu městské části Praha X, odboru výstavby, podle něhož je dům č. p. X využíván jako jedna bytová jednotka, na čemž se od kolaudace v roce 2013 nic nezměnilo.
21. Dne 13. 12. 2022 adresoval úřad práce žalobci výzvu, v níž mu vysvětlil, že jím užívaný prostor je pouze částí bytové jednotky (rodinného domu), a proto může nárok na dávku vyhodnotit jen tehdy, pokud žalobce doloží náklady na celou bytovou jednotku a počet osob ji užívajících, k čemuž jej také vyzval. Dále jej vyzval k odstranění drobných vad v předložených formulářích, doložení rozhodnutí o přiznání starobního důchodu před dosažením důchodového věku a výpisů z bankovního účtu.
22. Na to žalobce reagoval přípisem ze dne 26. 12. 2022, v němž sdělil, že bez ohledu na to, co je uvedeno v katastru nemovitostí, bydlí v bytě sám. Doložil také výpis z účtu v podobě nesrozumitelné rozsypané tabulky.
23. Dne 28. 12. 2022 vydal úřad práce prvostupňové rozhodnutí, kterým žalobci doplatek na bydlení nepřiznal. Důvodem bylo, že žalobce nesplnil povinnosti žadatele o dávku: neosvědčil skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku [§ 49 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi], nevyhověl výzvě úřadu práce [§ 49 odst. 2 písm. b) téhož zákona] a ani poté neprokázal vznik skutečností, které by odůvodnily jej posoudit jako osobu v hmotné nouzi. Proto úřad práce doplatek na bydlení nepřiznal (§ 49 odst. 5 téhož zákona).
24. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce odvolal. Namítal, že úřad práce byl nečinný, a proto řízení trvalo nepřiměřeně dlouho. Dále nesouhlasil s tím, jak úřad práce hodnotil povahu bytu, v němž žalobce bydlí. Jde o vilu, která jako celek patří pronajímateli, a tudíž v ní

nejsou vymezeny jednotky. Žalobce však obývá samostatný uzamykatelný byt, má vlastní kuchyň a sociální zařízení. Je zde tedy rozpor mezi faktickým stavem a údaji v katastru nemovitostí, resp. na stavebním úřadě. Žalobce nemůže uvést náklady za celý dům, ani uvést další případné obyvatele domu. Dále úřad práce vůbec věcně neposoudil, zda je žalobce v hmotné nouzi. Podle žalobce je to však zcela evidentní již z prostého porovnání výše důchodu s výší nákladů na bydlení.

25. Napadeným rozhodnutím žalovaný odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. S právními závěry úřadu práce se zcela ztotožnil. Z podkladů obsažených ve správním spisu vyplývá, že dům č. p. X v X ulici je v katastru evidován jako jedna bytová jednotka, což potvrdil i stavební úřad. Žalobce tedy neužívá celý byt, jen jeho část. Z § 33a odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi vyplývá, že v takovém případě nelze pro účely doplatku na bydlení byt účelově rozdělovat. Osoby žijící v jednom bytě je třeba posuzovat společně. Úřad práce tedy postupoval správně, pokud žalobce vyzval, aby tyto osoby označil a doložil celkové náklady na tento byt. Bez těchto údajů nebylo možné nárok na dávku vůbec posoudit, o čemž úřad práce žalobce také poučil. Žalobcův nesouhlas s hodnocením povahy domu v X ulici není pro věc relevantní. Žalovaný uzavřel, že žalobce neumožnil úřadu práce, aby zjistil a posoudil skutečný stav věci. Z toho důvodu nemohl ani posoudit, zda se žalobce nachází v hmotné nouzi či nikoli.
26. Žalovaný dále doplnil, že žalobce ostatně ani v hmotné nouzi není. Podle § 2 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi je v hmotné nouzi ten, jehož příjem po odečtení přiměřených nákladů na bydlení (§ 9 odst. 2 téhož zákona) nedosahuje částky živobytí (§ 24 téhož zákona). Žalobcův příjem tvoří starobní důchod, který v období leden-březen 2022 činil průměrně 9 342 Kč. Přiměřené náklady na bydlení jsou odůvodněné náklady na bydlení, nejvýše však do 35 % příjmu osoby. Po odečtení přiměřených nákladů na bydlení má žalobce příjem 6 072,30 Kč. Ovšem živobytí žalobce je 4 620 Kč [§ 24 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi]. Žalobcův příjem přesahuje částku živobytí, žalobce tudíž v hmotné nouzi není. Žalobce nemá nárok na doplatek na bydlení ani podle § 33 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi, protože jeho příjem (6 072,30 Kč) přesahuje 1,3 násobek částky živobytí ($1,3 \times 4\,620 = 6\,006$ Kč).

Povahu bytu v Hůrské ulici správní orgány posoudily správně

27. Základní spornou otázkou je právní povaha prostoru v domě č. p. X v X ulici, který si žalobce v době řízení o žádosti pronajímal. Od zodpovězení této otázky se totiž odvíjí to, jaké podklady měl úřad práce právo od žalobce požadovat. Podle žalobce jde o byt, podle žalovaného o část bytu.
28. Podle § 33 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi má nárok na doplatek na bydlení 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 snižovaných 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.

29. Podle § 33a odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi se pro účely tohoto zákona bytem rozumí soubor místností nebo samostatná obytná místnost, které svým stavebně technickým uspořádáním a vybavením splňují požadavky na trvalé bydlení a jsou k tomuto účelu užívání určeny podle stavebního zákona nebo jsou zkolaudovány jako byt.
30. Podle odst. 5 téhož ustanovení lze v případech hodných zvláštního zřetele [...] pro účely tohoto zákona za byt považovat i část bytu, pokud byt splňuje podmínky podle odstavce 1. Pokud v tomto bytě žije více osob, které se pro tyto účely společně neposuzují, určuje se výše odůvodněných nákladů na bydlení za celý byt, a je-li na tento byt těmto osobám poskytován příspěvek na bydlení podle zákona o státní sociální podpoře, odečte se tento příspěvek od odůvodněných nákladů na bydlení za celý byt, a dále se postupuje podle § 8. Odečte-li se příspěvek na bydlení postupem uvedeným ve větě druhé, platí, že pro účely zjišťování nároku na doplatek na bydlení a jeho výše se tento příspěvek již znovu neodečítá.
31. Podle § 8 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi pokud užívají byt [...] se žadatelem o dávku nebo příjemcem dávky další osoby, určí se výše odůvodněných nákladů na bydlení podílem všech osob užívajících tentýž byt [...] jako kdyby byly tyto osoby společně posuzované, a to bez ohledu na to, jestli tyto osoby o dávku žádají.
32. Pro věc je podstatné, že význam pojmu „byt“ v soukromém a veřejném právu je odlišný. Následující argumentace tak odpoví i na žalobní námitku, že žalovaný libovolně zaměňuje pojmy byt, dům a bytová jednotka.
33. Občanský zákoník (č. 89/2012 Sb.) obsahuje v § 2236 odst. 1 definici bytu pro účely nájmu. Bytem se rozumí místnost nebo soubor místností, které jsou částí domu, tvoří obytný prostor a jsou určeny a užívány k účelu bydlení.
34. S ohledem na uvedenou definici, na text nájemní smlouvy, jež je součástí správního spisu, a na žalobcem opakovaně zdůrazňované vnější znaky (prostor je samostatně uzamykatelný, náleží k němu vlastní kuchyně a sociální zařízení), je zcela pochopitelné, že žalobce má za to, že obýval byt. Tak tomu ovšem bylo jen z hlediska soukromého práva.
35. Oblast pomoci v hmotné nouzi spadá ovšem do oblasti veřejného práva. A zákon o pomoci v hmotné nouzi obsahuje vlastní definici bytu, která slouží pro potřeby tohoto zákona. Právě tato definice obsažená v § 33a odst. 1 tohoto zákona se v užije v posuzované věci, v níž se jednalo o žádost o doplatek na bydlení. Podle ní musí soubor místností, resp. samostatná obytná místnost současně splňovat následující podmínky:
- a) svým stavebně technickým uspořádáním a vybavením splňovat požadavky na trvalé bydlení a
 - b) být k tomuto účelu užívání určeny podle stavebního zákona nebo být zkolaudovány jako byt.
36. Citovaný § 33a odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi se stal součástí právního řádu novelou č. 252/2014 Sb. Z důvodové zprávy k ní (str. 39, sněmovní tisk č. 256/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu, 7. volební období, dostupná z www.psp.cz) vyplývá, že hlavním důvodem pro zavedení těchto kritérií byl zájem státu poskytovat doplatek na bydlení pouze pro bydlení, které splňuje určité minimální požadavky na kvalitu bydlení.
37. Z podkladů obsažených ve správním spisu (zejm. ze sdělení stavebního úřadu) vyplývá, že rodinný dům č. p. X v X ulici je kolaudován jako byt a není sporu o tom, že je k bydlení vhodný. Z týchž podkladů (z výpisu z katastru nemovitostí a ze zmiňovaného sdělení)

ovšem vyplývá, že tento dům není rozdělen na jednotky, ani kolaudován jako bytový dům s více byty. Žalovanému je tedy třeba dát za pravdu v tom, že z hlediska definice obsažené v § 33a odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi je tedy celý dům č. p. X jedním bytem.

38. Lze shrnout, že ačkoli prostor, který si žalobce pronajal, je z hlediska soukromého práva bytem a má všechny jeho vnější znaky, z hlediska definice obsažené v § 33a odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi jde jen o část bytu.
39. Žalobce poukazuje na to, že údaje získané z katastru nemovitostí a od úřadu práce jsou v rozporu s faktickým stavem. Pro řízení o žádosti o doplatek na bydlení ovšem není podstatný faktický stav, nýbrž to, jak je stavba kolaudována, jak to výslovně vyplývá z § 33a odst. 1 zákona o hmotné nouzi. Zjišťování skutečného stavu šetřením úřadu ve vztahu k ověření toho, k čemu je byt určen, nebo jak je kolaudován, jehož se žalobce domáhá, tak zákon neumožňuje (naopak na několika místech v tomto směru předpokládá spolupráci úřadu práce se stavebním úřadem, např. § 33b odst. 2 nebo § 72 odst. 8 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Taková úprava by ani nedávala smysl, protože by zatížila úřad práce agendou spočívající ve zjišťování informací, které již stát (prostřednictvím Českého úřadu zeměměřického a katastrálního a stavebních úřadů) eviduje. Pochopitelně by skutečný stav stavby měl být ve shodě s údaji obsaženými v katastru nemovitostí a v kolaudačním rozhodnutí. V daném případě tomu tak podle tvrzení žalobce není. Zákon však pro takové případy nestanoví odlišný postup. Naopak z něj výslovně vyplývá, že je v každém případě třeba vycházet z údajů o tom, k čemu je byt určen nebo jak je kolaudován.
40. Soud nepřehlédl, že žalobce ve vztahu k úřadu práce uvedl (v řízení o žádosti o příspěvek na bydlení, který je předmětem řízení pod sp. zn. 58 Ad 8/2023), že důvodem, proč je dům č. p. X navzdory faktickému stavu kolaudován jako jeden byt, byla snaha jeho majitele vyhnout se splnění povinnosti vyplývající ze stavebních předpisů vybudovat odpovídající počet parkovacích míst. Pokud tomu tak skutečně bylo, může soud jen konstatovat, že každé jednání má své důsledky. Je-li stavba, která je fakticky bytovým domem se samostatnými byty, navzdory tomu kolaudována jako jeden byt, pak jsou obyvatelé těchto bytů ve výrazně komplikovanější pozici v řízení o žádosti o doplatek (ev. příspěvek) na bydlení (k tomu více dále). To je právě případ žalobce. Ačkoli ten není nijak odpovědný za rozhodnutí majitele domu v tomto směru, nepříznivé následky pohříchu dopadly právě na něj.
41. Soud shrnuje, že úřad práce si opatřil dostačující informace o domě č. p. X v X ulici a učinil ve vztahu k nim správné právní závěry. Žalobce bydlel (z hlediska zákona o pomoci v hmotné nouzi) pouze v části bytu. Nejde přitom o samoúčelnou slovní ekvilibristiku. V následující části soud podrobně vysvětlí, proč je objektivní posouzení (tj. na základě zákonných kritérií) toho, zda žalobce obývá byt nebo (jen) jeho část, tak podstatné pro posouzení nároku na dávku pomoci v hmotné nouzi.

Úřad práce postupoval po zjištění, že žalobce bydlí v části bytu, správně, ale žalovaný rozhodl nepřezkoumatelně

42. Žalobce namítá, že po něm správní orgány v průběhu řízení požadovaly *nesmyslné doklady k domu, které nemá*.
43. Nejprve se soud bude zabývat opodstatněností požadavku úřadu práce na doložení podkladů k domu č. p. X. Jak bylo podrobně řečeno výše, žalobce žije pouze v části bytu. To má důsledky v řízení o žádosti o doplatek na bydlení. Pokud totiž žadatel obývá jen část bytu, v jehož zbylé části bydlí další osoby, jsou všichni osobami společně posuzovanými (§ 4 odst.

1 písm. d) zákona č. 110/2006 Sb., o existenčním minimu]. Z § 8 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi vyplývá, že je v takovém případě třeba rozpočítat odůvodněné náklady na bydlení za celý byt (dům) poměrně na všechny osoby užívající tento byt (dům) a teprve ve vztahu k této částce posuzovat nárok na dávku. Jak vyplývá z již zmiňované důvodové zprávy k zákonu č. 252/2014 Sb., kterým byl tento princip do zákona o pomoci v hmotné nouzi zakotven, smyslem uvedeného mechanismu je efektivní vynakládání prostředků ze státního rozpočtu tak, aby nedocházelo k přeplácení nákladů na bydlení v jednom bytě (domě). Nežádoucí situaci, která mohla nastat před uvedenou novelizací, výstižně ukazuje příklad na str. 33-34 důvodové zprávy. Zjednodušeně lze shrnout, že před uvedenou změnou zákona zde byla situace, v níž bylo z hlediska výše doplatku na bydlení výhodnější, aby si tříčlenná rodina nepronajala třípokojový byt, nýbrž aby si každý její člen pronajal jeden pokoj onoho třípokojového bytu. Cílem zákonodárce bylo situaci změnit tak, aby došlo k narovnání podmínek a obě situace byly z hlediska výše doplatku na bydlení srovnatelné. Zákonodárcem zmiňované „přeplácení nákladů“ totiž bylo výhodné v prvé řadě pro „obchodníky s chudobou“, nikoli pro lidi v hmotné nouzi.

44. Jakmile úřad práce z katastru zjistil a u stavebního úřadu ověřil, že žalobce si z hlediska veřejného práva nepronajímá byt nýbrž pouze jeho část, ve výzvě ze dne 13. 12. 2022 žalobci vysvětlil, co o jeho bytu zjistil, co z toho pro řízení vyplývá a vyzval jej k doložení informací o dalších osobách, které obývají zbylou část rodinného domu, který je pro potřeby zákona o pomoci v hmotné nouzi jedním bytem. Z výše uvedeného je zjevné, že se rozhodně nejedná o nesmyslný požadavek, protože úřad práce musí znát odůvodněné náklady na celý byt a rozpočítat je mezi všechny jeho obyvatele, protože teprve pak může rozhodnout o nároku žadatele na doplatek na bydlení a určit jeho výši. Žalobce však požadované informace nedoložil a trval na svém názoru, že prostor, který si pronajímá, je bytem. Za daných okolností nemohl dojít úřad práce k jinému závěru, než že žalobcův nárok na dávku nelze posoudit, což je důvod, proč prvostupňovým rozhodnutím žádost zamítl.
45. Na prvostupňové rozhodnutí reagoval žalobce nepřehledným odvoláním, v němž v první řadě vyjádřil svůj nesouhlas s tím, že by měl být povinen předkládat jakékoli informace o domě č. p. X jako celku včetně částí, které neobývá. Výslovně ovšem také sdělil, že *předložit náklady na celý dům ani uvést další případné obyvatele domu nemůže*. Na to žalovaný v napadeném rozhodnutí nijak nereagoval, ani nepátral po důvodech, které žalobci brání výzvě úřadu práce vyhovět.
46. Žalobce přitom v odvolání jasně sdělil, že podklady, jejichž předložení úřad práce (v souladu se zákonem, jak soud dovodil výše) požadoval, z objektivních příčin předložit nemůže. V replice (což soud uvádí pouze pro dokreslení celé situace, nikoli pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí) žalobce vysvětlil, že v době, kdy bydlel v domě č. p. X, nevěděl ani to, zda nějaké sousedy má – a pokud je měl, neznal ani jejich jména, natož náklady na bydlení. Že se věci mají právě takto, mohly ovšem správní orgány předvídat už na základě toho, že žalobce po celou dobu řízení zdůrazňoval, že navzdory skutečnostem vyplývajícím z katastru nemovitostí a sdělení úřadu práce jsou poměry v domě takové, že žalobce bydlí odděleně od případných dalších sousedů a domácnost nesdílí s žádným z nich. Z toho lze dovodit, že možnosti žalobce zjistit náklady na bydlení svých sousedů jsou podobné, jako v běžném bytovém domě.
47. Zákon o pomoci v hmotné nouzi přitom stanoví postup pro situace, kdy žadatel objektivně nemůže opatřit údaje o ostatních obyvatelích bytu. Podle § 8 odst. 4 tohoto zákona pokud byt užívají osoby, které nejsou se žadatelem o dávku, popřípadě s příjemcem dávky, společně

posuzovány, a *žadatel o dávku*, popřípadě příjemce dávky, *proto nemůže doložit výši skutečných nákladů na bydlení pro celý byt, určí se výše odůvodněných nákladů na bydlení postupem uvedeným v odstavci 3 z částky nákladů na bydlení obvyklých v rozhodném období pro obdobný byt, jiný než obytný prostor nebo ubytovací zařízení v dané obci.*

48. Žalovaný v napadeném rozhodnutí nezareagoval na odvolací námitku, že žalobce náklady na byt doložit nemůže. Tato námitka přitom přímo otevírá dveře možné aplikaci § 8 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi. V řízení se tak vůbec nezjistilo, zda žalobcova situace (podmínky jeho bydlení v části domu č. p. X) odůvodňuje užití tohoto ustanovení. Napadené rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
49. Žalobci lze jistě vytknout, že uvedené skutečnosti nesdělil úřadu práce dostatečně zřetelně už v řízení v prvním stupni. Žalobce je ovšem v oblasti pomoci v hmotné nouzi přinejlepším poučeným laikem a není jeho povinností navrhopat úřadu práce jak postupovat v souladu se zákonem. Naopak od úřadu práce je třeba vyžadovat vyšší míru vstřícnosti k žadatelům, kteří jsou v těžké životní situaci a v právních předpisech se neorientují.
50. Námitka, že správní orgány požadovaly po žalobci podklady, jež nemá, a proto je doložit nemohl, je důvodná. Soud proto napadené rozhodnutí zrušil (více k tomu v bodě 67 tohoto rozsudku).

Žalobce byl v hmotné nouzi

51. Soud dále vypořádal i další žalobní námitky.
52. Žalobce nesouhlasí se závěrem úřadu práce, že není v hmotné nouzi. Má za to, že je zjevně v hmotné nouzi již jen z toho důvodu, že jeho náklady na bydlení převyšují jeho příjmy a zaplacením nájmu se každý měsíc dostane „do mínusu“.
53. Jak ovšem vysvětlil NSS v rozsudku ze dne 27. 6. 2018, čj. 6 Ads 20/2018-32, zákon o pomoci v hmotné nouzi rozlišuje mezi odůvodněnými náklady na bydlení (§ 34) a přiměřenými náklady na bydlení. Za přiměřené náklady na bydlení se podle § 9 odst. 2 tohoto zákona považují odůvodněné náklady na bydlení, avšak pouze do výše 30 % příjmu osoby nebo společně posuzovaných osob, resp. 35 % v hlavním městě Praze. Pro účely zákona o pomoci v hmotné nouzi se přitom zohledňuje příjem, který je snížen o odůvodněné náklady na bydlení, avšak pouze do výše přiměřených nákladů na bydlení. Jinými slovy, jsou-li odůvodněné náklady na bydlení vyšší než přiměřené náklady na bydlení, k rozdílu se při stanovení příjmu nepřihlíží. Příjem vypočtený podle § 9 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi tak nepředstavuje reálný příjem osoby, ale výsledek matematické operace zohledňující právní úpravu v § 9 odst. 1 a 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Pro posuzování nároku na dávky podle zákona o pomoci v hmotné nouzi proto nelze vyjít z představy, že nárok na dávky má ten, jehož výdaje na bydlení jsou vyšší než příjmy. Je nutné postupovat podle příslušných ustanovení, která výpočet „příjmů“ a „výdajů“ specifickým způsobem upravují.
54. Žalobce se dále vymezil vůči výpočtu provedenému žalovaným, v němž nezohlednil, že starobní důchod se pro potřeby posuzování příjmu započítává pouze ze 70 %
55. Žalobce má pravdu. Žalovaný v napadeném rozhodnutí nezohlednil § 9 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi, podle něhož se pro účely tohoto zákona se za příjem považuje 70 % příjmu z důchodů poskytovaných v rámci důchodového pojištění. Podle již

citované důvodové zprávy k zákonu č. 252/2014 Sb., který tuto změnu zavedl, je důvodem snaha zvýhodnit ty, kteří celý život pracovali a platili odvody na důchodové pojištění.

56. Žalovaný ovšem chybně započítal žalobcův starobní důchod ze 100 %. Jeho úvahy soud koriguje následovně: žalobcův příjem tvoří starobní důchod, který v období leden-březen 2022 činil průměrně 9 342 Kč, ovšem po aplikaci § 9 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci hmotné nouzi měl žalobce průměrný příjem 6 539,4 Kč. Přiměřené náklady na bydlení jsou tak 2 288,79 Kč (35 % z 6 539,4 Kč). Po odečtení přiměřených nákladů na bydlení činí žalobcův příjem 4 250,61 Kč, což je méně než žalobcovo živobytí, které činí 4 620 Kč [§ 24 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi ve spojení s § 2 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu ve znění účinném do 31. 12. 2022]. Žalobce tedy **byl v posuzovaném období v hmotné nouzi** ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Řízení trvalo nepřiměřeně dlouho

57. Žalobce namítá, že v řízení před úřadem práce byly průtahy. Ze správního spisu vyplývá, že žádost podal žalobce v dubnu 2022, ale (v pořadí prvé a později zrušené) rozhodnutí datované květnem 2022 mu úřad práce doručil až v červenci téhož roku. Po jeho zrušení byl úřad práce další měsíc nečinný.
58. Soud nepřehlédl, že žalovaný ve vyjádření k žalobě nezaujal k námitkám vůči postupu úřadu práce žádný postoj. Uvedl jen, že on sám nečinný nebyl, protože rozhodnutí o žalobcových odvoláních vydal vždy v rámci zákonné lhůty. V tom má pravdu, ovšem nijak tím neodpovídá na podstatu žalobní námitky, která výslovně směřovala vůči průtahům na straně úřadu práce.
59. Zákon o pomoci v hmotné nouzi nemá vlastní úpravu lhůt pro vydání rozhodnutí. Uplatní se tedy lhůty pro vydání rozhodnutí stanovené § 71 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Podle tohoto ustanovení má být rozhodnutí vydáno ve 30 dnech, resp. ve složitějších věcech v 60 dnech od zahájení řízení. V posuzované věci bylo řízení zahájeno podáním žádosti dne 1. 4. 2022. První rozhodnutí úřad práce datoval dne 12. 5. 2022, ale podle připojené doručky je vypravil až dne 27. 7. 2022. Právě druhé uvedené datum je pro posouzení délky řízení podstatné, protože podle § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu se vydáním rozhodnutí rozumí předání stejnopisu jeho písemného vyhotovení k doručení, přičemž pokud je správní orgán provádí sám, má na písemnosti tuto skutečnost vyznačit slovy „Vypraveno dne:“. Úřad práce na rozhodnutí z 12. 5. 2022 v rozporu s citovaným ustanovením správního řádu datum vypravení nevyznačil. Nic ve správním spisu nevysvětluje více než dvouměsíční prodlevu mezi dnem, kdy bylo rozhodnutí datováno, a dnem, kdy bylo vypraveno. Pro věc je ovšem podstatné datum vypravení uvedené na doručence, tedy 27. 7. 2022, protože až tímto dnem bylo rozhodnutí vydáno ve smyslu § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu. Protože ve věci nenastala žádná ze situací předvídaná v § 71 odst. 3 písm. a) nebo b) správního řádu, která by odůvodňovala prodloužení lhůty, bylo posledním dnem třicetidenní lhůty pro vydání rozhodnutí pondělí 2. 5. 2022. Od úterý 3. 5. 2022 do 26. 7. 2022 (tj. bezmála tři měsíce) byl tedy úřad práce nečinný.
60. Poté, co vydal žalovaný rozhodnutí ze dne 22. 11. 2022, kterým zrušil rozhodnutí úřadu práce ze dne 12. 5. 2022, vrátil dne 25. 11. 2022 spisovou dokumentaci úřadu práce. Ten dne 28. 12. 2022 datoval prvostupňové rozhodnutí a vypravil je 4. 1. 2023, takže toto rozhodnutí bylo vydáno 4. 1. 2023. Ani zde nenastala žádná ze situací předvídaná v § 71 odst. 3 písm. a)

nebo b) správního řádu, která by odůvodňovala prodloužení lhůty, bylo posledním dnem třicetidenní lhůty pro vydání rozhodnutí úterý 27. 12. 2022. Od středy 28. 12. 2022 do úterý 3. 1. 2023 (tj. týden) byl tedy úřad práce nečinný.

61. Jakkoli má soud pochopení pro množství agendy, kterou musí úřad práce zvládat, je třeba zdůraznit, že z § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu výslovně vyplývá, že pro včasné vydání rozhodnutí není podstatné, jaké datum se uvede v jeho záhlaví, nýbrž datum, kdy je toto rozhodnutí vypraveno. Tímto způsobem nelze „prodloužit lhůtu“ pro vydání rozhodnutí a získat tak více času k jeho vypracování. Právní úprava je v tomto ohledu zcela logická: lhůta pro vydání rozhodnutí slouží k ochraně práv účastníka řízení. Pro účastníka je zcela bez významu, že je rozhodnutí datováno včas, jestliže není včas vypraveno, a tím pádem ani vydáno a nevyvolá v něm předvídané právní následky. To platí tím spíše v řízeních o dávkách pomoci v hmotné nouzi, na něž si žadatelé nemohou dovolit čekat.
62. Překročení lhůt pro vydání správního rozhodnutí je jistě vadou řízení. Nedodržení lhůty stanovené správním řádem pro vydání rozhodnutí ovšem nemůže samo o sobě nikterak ovlivnit zákonnost rozhodnutí ve věci samé, tj. zákonnost závěrů, k nimž správní orgán dospěl při posouzení skutkových zjištění po právní stránce. Ochrany před nečinností správního orgánu se nelze domáhat zpětně, v momentě, kdy již netrvá. Není-li účastník probíhajícího řízení spokojen s jeho délkou, může požádat nadřízený správní orgán, aby učinil opatření na ochranu proti nečinnosti ve smyslu § 80 správního řádu, a v případě, že by i nadřízený správní orgán byl pasivní, lze podat žalobu na ochranu proti nečinnosti.

Napadené rozhodnutí neporušuje žalobcovo právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří

63. Žalobce namítá, že napadené rozhodnutí popírá jeho právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří.
64. Soud v první řadě podotýká, že v řízení o doplatku na bydlení se nejedná o přiměřené zabezpečení žalobce ve stáří (čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). K zabezpečení občanů ve stáří slouží systém sociálního pojištění a v jeho rámci důchodové pojištění. Ze správního spisu je zjevné, že žalobce pobírá starobní důchod, jehož se však napadené rozhodnutí, ani řízení, které mu předcházelo, netýkalo. Jestli je uvedena námitka spíše obecným povzdechnutím nad tím, že žalobce se ve stáří necítí přiměřeně hmotně zabezpečen, nezbyvá soudu než s politováním konstatovat, že v rámci tohoto soudního řízení nemůže žalobci v tomto směru nijak pomoci.
65. Jestliže žalobce míní svou námitku tak, že napadené rozhodnutí je v rozporu s Listinou, pak patrně odkazoval na čl. 30 odst. 2 Listiny, podle něhož má každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Tohoto práva se lze podle čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat jen v mezích zákonů, které příslušné ustanovení provádějí. Jinými slovy, rozhodnutí, jakým způsobem se bude právo na pomoc v hmotné nouzi uskutečňovat, je na zákonodárci. Jak vyslovil NSS v rozsudku ze dne 30. 10. 2014, č. j. 4 Ads 134/2014-29, soudní přezkum v případě vymáhání nároku na zajišťování sociálních práv spočívá primárně v posouzení, zda byly naplněny standardy vyplývající ze zákonného provedení sociálních práv a dále zda konkrétní způsob zajišťování sociálních práv nezasahuje do esenciální podstaty tohoto práva, není diskriminační a zda vyhovuje testu racionality ve smyslu citované judikatury Ústavního soudu.

66. V právé posuzované věci soud zrušil napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost. Proto se více věcně nezabýval otázkou žalobcova ústavně zaručeného práva na pomoc v hmotné nouzi. To bude předmětem dalšího řízení o žádosti o doplatek na bydlení.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

67. Soud se shora uvedených důvodů napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a pro nezákonnost podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V tomto dalším řízení je vázán právní názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Žalovaný (nebo úřad práce, vrátí-li mu věc žalovaný) z logiky věci nemůže zpětně zjistit, jak se v rozhodném období věci měly (zda žalobce vedl domácnost sám a současně, zda v domě č. p. X žily další osoby). Musí proto vyjít z podkladů, které jsou součástí správního spisu, případně si od žalobce vyžádat další, ukáže-li se toho potřeba. Současně musí mít na paměti, že rozhodování s takovým časovým odstupem nezpůsobil žalobce, ale žalovaný. Případně může postupovat podle § 8 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi a určit výši odůvodněných nákladů na byt (dům) č. p. X tam stanoveným postupem. Při posouzení otázky, zda byl žalobce v hmotné nouzi, pak bude postupovat podle § 9 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi, podle něhož se pro účely tohoto zákona se za příjem považuje 70 % příjmu z důchodů poskytovaných v rámci důchodového pojištění.
68. Žalobce navrhl, aby soud výrokem uložil žalovanému, aby žalobci do tří dnů určil výši příspěvku na bydlení za rok 2022 a vyplatil mu jej. Takový výrok soud vydat nemůže, protože k tomu nemá pravomoc. Soud totiž nemůže nahrazovat činnost veřejné správy a sám posuzovat žalobcův nárok na doplatek na bydlení. Může jen posoudit zákonnost konkrétního napadeného rozhodnutí. V posuzované věci shledal soud, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, a proto je zrušil. Tím však soud neříká, že žalobce má na doplatek na bydlení nárok – jen to, že žalovaný (případně úřad práce) musí nárok žalobce znovu posoudit.
69. O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovaný, který byl ve věci úspěšný, nemá podle § 60 odst. 2 s. ř. s. ve věcech pomoci v hmotné nouzi právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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.

Praha 21. prosince 2023

Lenka Bursíková, v. r.
soudkyně