

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **S. K.**, zastoupena JUDr. Bedřichem Hájkem, advokátem se sídlem Boženy Němcové 70, Kadaň, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 5. 2017, sp. zn. SZ/MPSV-2017/110740-916, č. j. MPSV-2017/112073-916, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 12. 2017, č. j. 78 Ad 19/2017 - 29,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 1.573 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Bedřicha Hájka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností se žalovaný domáhá zrušení rozsudku, kterým Krajský soud v Ústí nad Labem zrušil rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Ústí nad Labem, kontaktního pracoviště Most, ze dne 21. 4. 2017, č. j. 81554/2017/MOS (dále jen „úřad práce“), a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 5. 2017 změnil k odvolání žalobkyně rozhodnutí úřadu práce, jímž bylo žalobkyni přiznáno zvýšení doplatku na bydlení z částky 189 Kč měsíčně na částku 3.394 Kč měsíčně ode dne 1. 2. 2017 dle zákona

č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“), kdy změna se týkala nahrazení slov ve výroku prvostupňového rozhodnutí „zvýšit z 189 Kč“ za slova „zvýšit z 1.044 Kč“.

[2] Krajský soud v odůvodnění svého rozsudku odkázal na § 33 odst. 1 písm. b) a § 34 písm. a) až c) zákona o pomoci v hmotné nouzi a uvedl, že žalobkyně učinila spornou výši doplatku na bydlení, na nějž jí dle rozhodnutí úřadu práce vznikl nárok. Své námitky směřovala toliko k částečně nepřiznaným úhradám za elektřinu a plyn, soud se proto nezabýval posuzováním celé výše dané dávky v hmotné nouzi. Krajský soud konstatoval, že účelem dávky doplatku na bydlení není poskytnout finanční částku, která by bez omezení pokryla veškeré faktické žadatelovy náklady na bydlení (ty by mohly i několikanásobně převyšovat náklady na bydlení v ostatních bytech v dané lokalitě). Smyslem uvedené dávky je toliko vyrovnání odůvodněných nákladů na bydlení v takovém případě, kdy žadatel není ani přes maximálně úsporný způsob života schopen je hradit z vlastních zdrojů, resp. pokud je jeho příjem po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení nižší, než částka jeho živobytí. Doplatek na bydlení je proto podpůrným řešením užívaným až v situaci, kdy nejsou vzniklé náklady dostatečně pokryty příspěvkem na bydlení ve spojení s eventuálně dalšími dávkami. Opačný výklad by znamenal, že stát by byl žadateli povinen doplatit libovolně vysokou částku na byt, který by byl pro jeho potřeby např. neúměrně veliký, nadmíru luxusně vybavený nebo v důsledku neúsporného chování žadatele vykazující nepřiměřeně vysokou spotřebu energií. Tomuto účelu odpovídá obecně limitovaný rozsah posuzování kvality daného bytu či domu.

[3] Podle krajského soudu správní orgány musí při posuzování výše doplatku na bydlení zohledňovat individuální situaci konkrétního žadatele, nicméně to neznamená, že by byly povinny zkoumat veškeré aspekty způsobu jeho života, energetickou náročnost, stáří či počet spotřebičů, výši tepelných ztrát, respektive energetické náročnosti obydlí, míru zodpovědného ekonomického a ekologického chování aj. Ustanovení § 34 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi totiž konkrétně ve vztahu k posuzovaným odůvodněným nákladům na prokazatelně nezbytnou spotřebu energií určuje, že výše těchto nákladů se stanoví jako v místě obvyklá průměrná cena za dodávku energií pro bytovou jednotku určité velikosti podle sdělení příslušných dodavatelů těchto energií. Z uvedeného je tedy zřejmé, že s přihlédnutím k některým parametrům stanoveným zákonem není možné, ani zákonem požadované, se určitému paušalizování při výpočtu nákladů na energie vyhýbat. Stanovení paušální částky sice musí respektovat subjektivní možnosti a potřeby žadatele, ne však až do té míry, že by se exaktně prověřoval chod jeho domácnosti – rozhodující pro výpočet jsou zejména údaje o spotřebě v místě obvyklé.

[4] Krajský soud se zabýval námitkou žalobkyně, dle které vzorce používané žalovaným v napadeném rozhodnutí neuvádějí konkrétní individualizované hodnoty, z nichž jmenovaný při výpočtu nezbytné spotřeby energií vycházel. Odkázal na rozsudek ze dne 27. 10. 2016, č. j. 75 Ad 14/2015 - 33, ve kterém Krajský soud v Ústí nad Labem ve skutkově obdobné věci dovodil, že: *„[z]a situace, kdy není z napadeného rozhodnutí (rozhodnutí správního orgánu I. stupně) ani ze správního spisu zřejmé, na základě jakých skutečností byla žalobkyní uplatněná úhrada záloh elektřiny a plynu krácena a jakým způsobem a z jakých údajů o způsobech vytápění, vaření aj. správní orgány k výši tohoto krácení dospěly, je nutné jejich postup označit za nepřezkoumatelný.“* Soud konstatoval, že ve správním

rozhodnutí se není možné spokojit toliko s uvedením přiznané částky doplatku na bydlení (resp. jakékoliv jiné dávky), aniž by z něj současně vyplývalo, jakou metodikou k ní správní orgány dospěly a z jakých vstupních dat vycházely. Podle názoru krajského soudu v daném případě úřad práce uvedený názor nerespektoval, neboť ve svém rozhodnutí pouze stanovil, že započtená výše obvyklých nákladů na elektrickou energii činí 675,12 Kč a na plyn 179,42 Kč. Odůvodnění pak obsahuje některé obecné vzorce pro výpočet, ale absentují konkrétní hodnoty, které byly pro výpočet v dané věci do vzorců dosazeny. V rozporu s § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád"), nejsou uvedeny důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání a úvahy ve vztahu k výpočtům nezbytné spotřeby energií. Krajský soud proto pokládal prvostupňové rozhodnutí za nepřezkoumatelné dle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.), přičemž žalovaný tuto vadu v rámci odvolacího řízení neodstranil. I v žalobou napadeném rozhodnutí absentují konkrétní data, která byla následně do uvedených matematických vzorců dosazována. Žalovaný sice v napadeném rozhodnutí konstatoval, že žalobkyně disponuje jednou fází jističe s proudem 16 A, přičemž odebírá elektřinu v sazbě D02d od distributora elektřiny ČEZ Distribuce, a. s., a plyn od distributora RWE Energie, a. s., k vaření užívá zemní plyn a k vytápění a ohřevu vody ze 100 % dálkové teplo, z následných vzorců ale není patrné, jakým způsobem uvedené údaje zohlednil. Především z odůvodnění není patrné, jaká data jsou považována za vstupní, např. kolik činí průměrná spotřeba elektřiny v sazbě D02d, jež měla být žalovanému sdělena ze strany Energetického regulačního úřadu, v jakém rozmezí se pohybují platné ceníkové ceny za distribuci a dodávku elektřiny a plynu jednotlivých dodavatelů, včetně s tím spojených nákladů.

[5] Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl průměrnou nezbytnou spotřebu energie domácnosti na vaření v hodnotě 600 kWh/rok, resp. 0,6 MWh/rok, přičemž uvedenou informaci dle svého vyjádření získal od nevládní environmentální organizace Hnutí DUHA. Takový zdroj pro účely výpočtu doplatku na bydlení, resp. odůvodněných nákladů na bydlení shledal soud nerelevantním. Bez ohledu na renomé jmenovaného spolku není možné jím vydávané informace automaticky bez dalšího srovnání vydávat za závazné ve vztahu k nárokům poskytovaným v rámci systému sociálního zabezpečení. Jak správně namítla žalobkyně, organizace Hnutí DUHA, ani jiné obdobné spolky zabývající se životním prostředím, postavením orgánu veřejné moci nedisponují, na rozdíl např. od Energetického regulačního úřadu, který odhad spotřeby energií v českých domácnostech rovněž posuzuje (srov. např. ve vztahu k plynu zprávu na https://www.eru.cz/documents/10540/1130534/20151126_TZ_CR_2016_plyn.pdf týkající se let 2015 a 2016). Uvedený odhad by měl rovněž osvětlit, jakým způsobem je průměrování spotřeby energie na vaření koncipováno. Za daného stavu není proto zřejmé, z jakého důvodu vzal žalovaný (potažmo úřad práce) údaj týkající se roční spotřeby energie na vaření ve výši 600 kWh/rok získaný od organizace Hnutí DUHA za relevantní pro odůvodnění svého rozhodnutí. Takto jím předkládané informace nemají ani oporu ve spisu, a to např. v podobě vyjádření spolku či jiné obdobné listiny. To následně značí i vadu řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., přičemž bez významu není ani skutečnost, že uvedená námitka byla spolu s dalšími uplatněna žalobkyní již v rámci odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí, aniž by se jí však žalovaný podrobněji zabýval.

[6] V té souvislosti také uvedl, že za situace, kdy správní orgány ve svých výpočtech rozlišují rozdělení způsobů využití energie do 4 skupin (svícení + jiné elektrické spotřebiče, vytápění, ohřev teplé užitkové vody a vaření), přičemž současně provádějí výpočty prokazatelné nezbytné spotřeby energií zvlášť pro elektřinu a zvlášť pro plyn (popřípadě i jiných druhů paliv), je na místě jako jeden ze vstupních údajů rovněž zjišťovat, jakým typem vařiče žadatel o dávku doplatku na bydlení disponuje. Je totiž nepochybné, že průměrná spotřeba domácnosti užívající elektrický vařič nemůže již ze své podstaty přesně odpovídat spotřebě domácnosti využívající pro vaření plynu. Odpověď na tyto otázky by správním orgánům měly dát opětovně relevantní statistické údaje Energetického regulačního úřadu, potažmo obdobného orgánu státní správy, které si však, jak již bylo uvedeno, žalovaný ani správní orgán I. stupně nevyžádali.

[7] Pochybení shledal krajský soud v odůvodnění provedeného výpočtu prokazatelné nezbytné spotřeby energií v domácnosti žalobkyně. Správním orgánům žalobkyně též vyčítala, že při stanovení výše odůvodněných nákladů za energie nezohlednily velikost jejího bytu a počet společně posuzovaných osob. Krajský soud k této námitce odkázal na § 34 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi s tím, že tento právní předpis předpokládá posouzení hlediska velikosti bytu, na který musí vzít orgány pomoci v hmotné nouzi při výpočtu zřetel z úřední povinnosti. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí není zřejmé, zda správní orgány k hledisku velikosti bytu při stanovení výše úhrady prokazatelné nezbytné spotřeby energií skutečně přihlédly. V tabulce „Způsoby výpočtu nezbytné energie“ na č. l. 5 napadeného rozhodnutí sice žalovaný rozlišil způsoby využití energie do 4 skupin na svícení + jiné elektrické spotřebiče, vytápění, ohřev teplé užitkové vody a vaření. U první a čtvrté zmiňované skupiny nicméně výslovně konstatoval, že spotřebu energie je třeba stanovit paušálně bez ohledu na počet osob či velikost bytu. Naproti tomu v případě vytápění měl dle tabulky za to, že je třeba zohlednit i podlahovou plochu bytu, obdobně pak u ohřevu teplé užitkové vody průměrnou spotřebu na jednu osobu. Tyto dvě skupiny využití energií ale v daném případě nebyly předmětem výpočtu, jelikož žalobkyně disponuje dálkovým vytápěním i ohřevem vody.

[8] Krajský soud uvedl, že nezahrnutí velikosti bytu do vzorců při stanovení energie na svícení, spotřeby jiných elektrických spotřebičů a vaření na první pohled značí rozpor se zákonem. Je nicméně možné, že takovýto postup užil žalovaný až s ohledem na specifickou situaci žalobkyně. Pokud by žalobkyně používala k vytápění bytu elektřinu či plyn, bylo by třeba počítat i s jeho podlahovou plochou (více metrů čtverečních, resp. více místností značí nutnost vynaložení větší spotřeby na jejich vytopení, než u domácnosti rozměrově menší), v případě vaření nehraje velikost bytu žádnou roli. Obdobně u svícení a spotřeby jiných spotřebičů je sice možné v obecné rovině souhlasit s žalobkyní, že více místností znamená více zásuvek, žárovek a potenciálně i více elektrických zařízení, na druhou stranu je ale jejich spotřeba v zásadě zanedbatelná oproti spotřebě „hlavních“ spotřebičů, kterými jsou zejména lednice, pračka, případně televize a myčka. I zde pak platí, že tato zařízení jsou v domácnosti zpravidla jen jedna bez ohledu na rozměry bytu. Soud vyslovil domněnku, že v případech obdobných situaci žalobkyně, kde není spotřeba energií vázána na vytápění bytu a/nebo ohřev teplé užitkové vody, by nebylo v souladu se smyslem § 34 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi, aby správní orgány zohledňovaly při svých výpočtech i velikost bytové jednotky, byť to předpis v obecné rovině výslovně

stanoví. Takovýto postup by bylo nicméně třeba odůvodnit, což žalovaný v právě projednávané věci neučinil. Není proto zřejmé, zda k přihlédnutí k velikosti bytu nepřistoupil právě s ohledem na hypotézu naznačenou soudem, či z jiných důvodů.

[9] Ve vztahu ke spotřebě elektrické energie vynaložené na vaření a svícení a na jiné elektrické spotřebiče v souvislosti s počtem osob v domácnosti krajský soud uvedl, že zákon o pomoci v hmotné nouzi uvedené hledisko v § 34 písm. c) na rozdíl od velikosti bytu nezmiňuje, nelze proto správním orgánům vyčítat, že jej do svých výpočtů nezahrnuly.

[10] Žalovaný dále v napadeném rozhodnutí i svých vyjádřeních opakovaně poukazoval na to, že výpočty úhrady prokazatelné nezbytné spotřeby energií ve smyslu § 34 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi jsou značně složité, a proto k jejich stanovení musí v souladu § 65 písm. c) citovaného předpisu používat programovou aplikaci OK Nouze. To jej však dle krajského soudu nezbavuje povinnosti vyhodnocovat každou žádost o dávku doplatku na bydlení individuálně, s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem. Je proto v souladu s námitkou žalobkyně neobvyklé, že součástí výpočtu je výše průměrné spotřeby elektřiny v sazbě D02d stanovená pro celou Českou republiku. Nejen s ohledem na prostou logiku (např. rozdíly vesnice vs. město, dům vs. byt, menší rozloha obydlí vs. větší rozloha atd.), ale i na znění § 34 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi je zřejmé, že se průměrná spotřeba v jednotlivých druzích obydlí i regionech musí do jisté míry odlišovat, což je třeba při výpočtu vzít v úvahu. Ještě o to více je pak nutno přihlížet k hledisku úhrady dodávky a spotřeby energií vázané na konkrétní oblast České republiky či i pouze její část, a to podle sdělení příslušných dodavatelů těchto energií. Posouzení tohoto aspektu není z odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného patrné.

[11] Krajský soud se pozastavil i nad namítanou paušalizací odůvodněných nákladů na elektřinu v částce 675,12 Kč a plyn v částce 179,42 Kč. V řízení vedeném Krajským soudem v Ústí nad Labem pod sp. zn. 75 Ad 14/2015 totiž ve skutkově obdobném případě přiznaly správní orgány tehdejší účastnici rovněž jako součást doplatku na bydlení odůvodněné náklady 675,12 Kč za elektrickou energii a 179,42 Kč za plyn. Mezi uvedenými byty je nezanedbatelný rozdíl v jejich velikosti - byt posuzovaný v případě vedeném u soudu pod sp. zn. 75 Ad 14/2015 měl výměru přibližně 59 m^2, a byt v nyní posuzovaném případě má výměru 78 m^2. Další rozdíl mezi těmito případy soud spatřoval ve značném časovém odstupu (v řízení vedeném pod sp. zn. 75 Ad 14/2015 bylo předmětem jeho přezkumu rozhodnutí žalovaného z roku 2015, zatímco v dané věci se jedná o rozhodnutí vydané v roce 2017). V důsledku notoriety týkající se neustálého kolísání vývoje cen energií v průběhu jednotlivých let bylo na žalovaném, aby zdůvodnil, na základě jakých skutečností může úhrada za elektřinu a plyn v dané lokalitě činit stále shodnou částku, a to i na úrovni haléřů. V opačném případě jeho postup podporoval podezření, že nezbytnou spotřebu skutečně paušalizuje, což by vzhledem k nutnosti individuálního posuzování předpokládaného zákonem o pomoci v hmotné nouzi bylo nepřijatelné. Není možné, aby se správní orgány odvolávaly toliko na fungování určité programové aplikace, byť jim interní předpisy v návaznosti na § 65 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi její užívání nařizují. Stanovuje-li aplikace stále stejné částky bez

ohledu na vývoj v čase či lokalitu, je buď nesprávně používána, nebo chybně naprogramována, což nelze s ohledem na principy sociálního zabezpečení akceptovat.

[12] K námitce žalobkyně, že výše úhrady za energie zůstává stejná po dobu několika let i přesto, že v mezidobí došlo ke změně sazby DPH z 19 % na 21 %, krajský soud uvedl, že nemá k dispozici srovnání dotčených vzorců z doby předešlé. Z nyní správními orgány užívaného výpočtu je patrné, že je vzata v úvahu aktuálně platná sazba DPH ve výši 21 %.

[13] Krajský soud s ohledem na uvedené závěry zrušil rozhodnutí žalovaného i úřadu práce a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

II. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobkyně

[14] Proti rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které navrhl rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Stížnost odůvodnil tím, že při postupu dle zákona o pomoci v hmotné nouzi jsou zohledňovány zálohy na energie ve výši nákladů na bydlení v místě obvyklé. Orgány pomoci v hmotné nouzi jsou povinny v řízení o dávkách používat aplikační program automatizovaného zpracování údajů hmotné nouze (dále jen „aplikační program“) dle § 52 odst. 3 uvedeného zákona, účinného od 1. 1. 2007. Došlo k liberalizaci trhu s elektrickou energií, proto byl nastaven nově (oproti roku 2006) mechanismus výpočtu nákladů na energie. Žadatel o dávku na tiskopise „Informace o užívaném bytu (obývaném prostoru)" uvádí adresu a plochu bytu, druh a účel užívání energií, identifikační údaje distributorů, v případě elektrické energie druh sazby a počet jističů (fází). Na základě těchto informací se spočítá měsíční spotřeba energie (na vytápění, na svícení a malé domácí spotřebiče, pro ohřev vody, na vaření). Vypočtené spotřeby jsou rozpočítány podle jednotlivých druhů energií uvedených v tiskopise. Na základě zadaného jsou zjištěny platné ceníkové ceny za distribuci a dodávku a z vypočtených hodnot spotřeby se vypočtou teoretické náklady na elektřinu a plyn. Jako výše úhrady za prokazatelnou nezbytnou spotřebu energií se použijí žadatelem uvedené skutečné náklady za úhradu spotřeby, avšak maximálně do výše vypočtených teoretických nákladů.

[15] Z uvedeného je podle stěžovatele zřejmé, že ke stanovení výše záloh na spotřebu energií v částce v místě obvyklé je použit složitý algoritmus, a to za účelem co nejpřesnějšího stanovení výše v místě obvyklé, se zohledněním mnohých veličin tuto výši ovlivňujících. Dávka doplatku na bydlení vypomáhá potřebným osobám, nejedná se o dávku, která by zabezpečovala (ve spojení s dávkou státní sociální podpory příspěvku na bydlení, případně sama o sobě) úhradu veškerých nákladů na bydlení osoby (osob společně posuzovaných). Jednotlivé položky odůvodněných nákladů na bydlení jsou ohraničeny výší v místě obvyklou ve srovnání s dávkou příspěvek na bydlení, jejíž možná výše je, zjednodušeně řečeno, ohraničena normativními náklady na bydlení. Výše těchto nákladů je stanovena s ohledem na počet obyvatel v obci a počet osob v rodině. Stanovení výše doplatku na bydlení v místě obvyklé není u energií jednoduchou záležitostí, proto její výpočet provádí algoritmus zavedený v aplikačním programu. Stěžovatel je názoru, že splnil požadavky rozsudku krajského soudu ze dne 27. 10. 2016, č. j. 75 Ad 14/2015 - 33, kladené na odůvodnění rozhodnutí o dávce doplatku na bydlení. Informace, kolik činí průměrná spotřeba elektřiny v sazbě D02d, v jakém rozmezí se pohybují platné ceníkové

ceny za distribuci a dodávku elektřiny a plynu jednotlivých dodavatelů, včetně s tím spojených nákladů, nejsou nezbytnou součástí odůvodnění tohoto rozhodnutí. Stěžovateli nejsou známa vstupní data, např. kolik činí průměrná spotřeba elektřiny v sazbě D02d, která poskytuje Energetický regulační úřad přímo společnosti OK systém, a. s. a jsou zahrnuta do aplikačního programu. Stěžovatel není oprávněn tato data přezkoumávat. Vyžadování uvedených dat přímo stěžovatelem by mohlo v důsledku vést k neúměrnému prodlužování správního řízení a následnému pozdnímu vyplácení dávek. To by mohlo vést k dalšímu zadlužování osob v hmotné nouzi, případě k jejich ohrožení bezdomovectvím.

[16] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že není patrné, jakými podklady se žalovaný řídil při výpočtu nezbytné spotřeby. Naopak v odůvodnění rozhodnutí jsou uvedeny konkrétní podklady, kterými se řídil, a to velikost bytu, účel užití jednotlivých energií, distributor elektřiny i plynu, sazba a jistič týkající se elektřiny. Detaily požadované krajským soudem nejsou srovnatelné s údaji, které jsou podle § 50 zákona o pomoci v hmotné nouzi rozhodnými údaji pro nárok na dávku.

[17] Stěžovatel měl při rozhodování o stanovení výše nákladů na elektřinu a plyn ve výši v místě obvyklé k dispozici následující podklady založené ve spisové dokumentaci: Informace o užívaném bytu doložené žalobkyní, ze kterých je zřejmé, že se jedná o byt velikosti 78 m^2, žalobkyně užívá k vaření zemní plyn, vytápění a ohřev teplé vody jsou ze 100 % realizovány dálkově. Sdělení pronajímatele bytu ze dne 15. 2. 2015, že byt je osazen jedním jističem o síle 16 A, sazba elektřiny je D02d, distributor elektřiny je ČEZ Distribuce, a. s. a distributor plynu je RWE Energie, a. s. Předpis pravidelných měsíčních plateb nájemného a služeb, ze kterého je zřejmé, že výše skutečných záloh na elektřinu činila 900 Kč a na plyn 250 Kč.

[18] Stěžovatel dále porovnal výši skutečné zálohy na elektřinu a plyn s výší nákladů na elektřinu a plyn, která je v místě obvyklá. Vzhledem k tomu, že výpočet úhrady prokazatelné nezbytné spotřeby energií je velmi složitým postupem, slouží pro určení částky výše uvedený aplikační program. V daném případě byly aplikací, kterou jsou správní orgány povinny používat, vyčísleny odůvodněné náklady na plyn ve výši 179,42 Kč a na elektřinu ve výši 675,12 Kč.

[19] Stěžovatel dále nesouhlasí s názorem krajského soudu v otázce rozlišování typu vařiče, má za to, že postupoval správně, když označil jako energii využívanou k vaření zemní plyn a toto uvedl v odůvodnění rozhodnutí, včetně principu výpočtu výše úhrady za prokazatelnou nezbytnou spotřebu plynu v případě, kdy osoba užívá k vaření plyn. Informaci jakou energii používá k vaření, poskytla žalobkyně správnímu orgánu ve formuláři „Informace k užívanému bytu“.

[20] V odůvodnění rozhodnutí stěžovatele je na str. 6 uvedeno, že se k velikosti bytu přihlíží pouze v případě, kdy jsou elektřina nebo plyn využívány k vytápění bytu. V případě využití energií pouze k vaření, svícení a spotřebě jinými elektrickými spotřebiči, jako je tomu v případě žalobkyně, se k velikosti bytu nepřihlíží. Jedná se o principy stanovení výpočtu výše úhrady za prokazatelnou nezbytnou spotřebu energií, které byly vypracovány za účelem stanovení metodiky a algoritmu výpočtu nezbytných nákladů za

spotřebovanou energii. Stěžovatel není oprávněn hodnotit správnost či způsob stanovení těchto principů, je povinen je respektovat, proto je v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl jako fakt a dále je již nehodnotil. Požadavek krajského soudu, aby byl odůvodněn rozdíl v přístupu při výpočtu jednotlivých druhů spotřeby, považuje stěžovatel za výklad přesahující naplnění dikce ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu. V řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi jsou zohledňovány mnohé vstupní informace, a pokud by u každé měl orgán pomoci v hmotné nouzi předpokládat, že pouhé konstatování faktu nepostačuje, je nutné jej detailně vysvětlit, nebylo by možné rozhodovat o těchto dávkách v zákonem stanovených lhůtách, unikal by význam těchto dávek, a to zabezpečení základních životních podmínek osob v aktuálním čase.

[21] Stěžovatel nedisponuje konkrétními vstupními daty sdělovanými Energetickým regulačním úřadem přímo společnosti OK systém, a. s., která je tvůrcem aplikačního programu. Krajskému soudu se může jevit jako neobvyklé, že výše průměrné spotřeby elektřiny v sazbě D02d je stanovena pro celou Českou republiku, ale takto byl výpočet nastaven metodikou pro výpočet nezbytných nákladů za spotřebovanou energii a stěžovateli nezbývá nic jiného, než ho respektovat, nemá kompetenci jej hodnotit.

[22] Ohledně poukazu krajského soudu na údaj týkající se roční spotřeby energie na vaření ve výši 600 kWh/rok ze strany spolku Hnutí DUHA stěžovatel uvedl, že se opět jedná o principy dané metodikou, které mu nepřísluší hodnotit. Podle názoru stěžovatele napadený rozsudek požaduje vyhotovení odůvodnění rozhodnutí v takovém rozsahu, který by vedl k nepřehlednosti, nesrozumitelnosti a možné nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, navíc stěžovatel nedisponuje podrobnými informacemi o výpočtu odůvodněných nákladů na dodávku elektřiny a plynu (výše v místě obvyklá) pro každou konkrétní domácnost, do které je vyplácen doplatek na bydlení. Stěžovatel není schopen takové požadavky řádně vypořádat.

[23] Žalobkyně se vyjádřila ke kasační stížnosti a uvedla, že základem právního problému je záměr stěžovatele regulovat odůvodněné náklady bydlení na korunu přesně. Tato snaha podmiňuje příliš složité a náročné výpočty, které stěžovatel nezvládl vysvětlit. Skutečnost, že složité vzorce generují po více let na haléř shodné konstanty, je dokladem toho, že ve výpočtové aplikaci je blíže nespecifikovatelný problém.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[24] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu ustanovení § 102 s. ř. s. přípustná a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, v tomto případě žádnou z vad zakládajících nepřezkoumatelnost, ať již pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů.

[25] Kasační stížnost není důvodná.

[26] Byť stěžovatel neuvedl výslovně odkaz na § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že ji podal z důvodu nesprávného právního posouzení krajským soudem.

[27] Podle § 34 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi se do odůvodněných nákladů na bydlení započítává *úhrada prokazatelné nezbytné spotřeby energií; úhradou prokazatelné nezbytné spotřeby energií se rozumí úhrada dodávky a spotřeby elektrické energie, plynu, případně výdaje na další druhy paliv, a to ve výši, která je v místě obvyklá; výše úhrady za prokazatelnou nezbytnou spotřebu energií se stanoví jako průměrná cena za dodávku energií pro bytovou jednotku určité velikosti podle sdělení příslušných dodavatelů těchto energií, nejvýše však ve výši skutečných úhrad; v odůvodněných případech lze navýšit takto zjištěné částky až o 10 %; za odůvodněný případ se považuje zejména dlouhodobý nepříznivý zdravotní stav.*

[28] 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.*

[29] 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.*

[30] Nejvyšší správní soud uvádí, že doplatek na bydlení má sociálně slabým osobám garantovat, že jim po zaplacení nákladů na bydlení zůstane konečný příjem alespoň ve výši životního, případně existenčního minima. Tato sociální dávka představuje provedení ústavně zaručeného práva každého, kdo je v hmotné nouzi, na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Uvedeného základního práva zaručeného v čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí (čl. 41 odst. 1 Listiny).

[31] Žalobkyně zpochybnila výši dávky doplatku na bydlení, a to v části částečně nepřiznané úhrady za elektřinu a plyn. Krajský soud odůvodnil zrušení rozhodnutí vadami řízení spočívajícími v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů a tím, že skutkový stav, který vzaly správní orgány za základ svých rozhodnutí, nemá oporu ve správním spisu [§ 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud se s tímto právním závěrem ztotožnil z níže uvedených důvodů.

[32] Jeden z důvodů, proč zákon o pomoci v hmotné nouzi, účinný od 1. 1. 2007, nahradil předchozí zákon č. 482/1991 Sb. o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů, byla neexistence jednotného softwarového a hardwarového vybavení (viz důvodová zpráva k návrhu zákona o pomoci v hmotné nouzi) a jak plyne z § 52 odst. 3 a § 65 písm. c) uvedeného zákona, správní orgány jsou povinny při řízení o dávkách, při jejich výplatě a kontrole používat aplikační program. Stěžovatel proto správně poukazuje na tuto svou povinnost a je vyloučeno hledat řešení, které by eliminovalo použití tohoto softwaru. Tím by nebyl naplněn účel zákona a Nejvyšší správní soud dodává, že

důsledným (a povinným) použitím aplikačního programu je dosaženo nejen ulehčení práce správních orgánů při stanovení správné výše dávek pomoci v hmotné nouzi, ale i objektivnějšího rozhodování o těchto dávkách (tj. je rozhodováno „ve stejné situaci vždy stejně"), než když správní orgány rozhodovaly dle předchozí právní úpravy bez pomoci aplikačního programu na základě řady různých faktorů. Takový postup byl pracnější, pomalejší a z povahy věci vždy subjektivnější než je tomu za současné právní úpravy obsažené v zákoně o pomoci v hmotné nouzi.

[33] Nejvyšší správní soud v prvé řadě odkazuje na své rozsudky ze dne 24. 10. 2012, č. j. 3 Ads 33/2012 - 30, a ze dne 7. 5. 2014, č. j. 3 Ads 22/2013 - 30. V prvně zmíněném rozsudku soud učinil závěr, že „[t]*o, že je správní orgán povinen při svém rozhodování používat aplikační program automatického zpracování údajů, pak v žádném případě nepředstavuje odpověď na otázku, jakým způsobem tento program k určení výše prokazatelné nezbytné spotřeby energií dospěl.*" V odůvodnění rozsudku č. j. 3 Ads 22/2013 - 30 soud mj. uvedl: „*Nejvyššímu správnímu soudu je známo, že v nepojistných systémech (hmotná nouze, státní sociální podpora, dávky tělesně postiženým občanům, příspěvek na péči, dávky v nezaměstnanosti) je posouzení existence nároku a výše dávky závislé na výstupech automatizovaného systému, který zajišťuje ministerstvo. Při složité konstrukci výpočtu výše konkrétní dávky je tímto způsobem posílena správnost výpočtu, uchování dat, systém významně urychluje rozhodování o nárocích klientů v podmínkách správního řízení a snižuje se chybovost.*"

[34] Krajský soud uvedl, že stěžovatel sice doplnil vzorce pro výpočet doplatku na elektřinu a plyn, ale soud považoval za nedostatek rozhodnutí, že v něm nejsou uvedena konkrétní data, která byla do uvedených matematických vzorců dosazována. K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že tento požadavek neodpovídá odůvodnění rozsudku Městského soudu v Praze z 24. 6. 2014, č. j. 1 Ad 57/2011 - 81 (o který opřel krajský soud své rozhodnutí), ve kterém soud vycházel z toho, že správní orgán je povinen uvést, z jakých dat vycházel, jaký matematický vzorec využívá či s jakým srovnávacím vzorkem při stanovení konečné částky pracoval. V rozhodnutí stěžovatele z 20. 4. 2017 jsou uvedena data, se kterými pracoval (tj. vstupní data poskytnutá žalobkyní), a též matematické vzorce použité při výpočtu výše úhrady za prokazatelnou nezbytnou spotřebu elektřiny (str. 7 rozhodnutí) a plynu (str. 8 rozhodnutí).

[35] Podle názoru Nejvyššího správního soudu není namístě a ani není reálné požadovat po správních orgánech při výpočtu výše doplatku na bydlení, aby v odůvodnění rozhodnutí popsaly všechny matematické postupy, které zpracoval aplikační program použitý k tomuto výpočtu. 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, kdy (řečeno slovy odůvodnění rozsudku Městského soudu v Praze z 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. 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.

[36] Žadatel o dávku musí mít možnost si na základě odůvodnění rozhodnutí o jeho 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, uvedený 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 nebylo a i z tohoto důvodu je zatím nevysvětleno, proč odůvodněné náklady na elektřinu v částce 675,12 Kč a plyn v částce 179,42 Kč jsou zcela stejné, jako tyto náklady ve věci řešené krajským soudem v rozsudku z 27. 10. 2016, č. j. 75 Ad 14/2015 - 33, byť šlo o rozdílná časová období (roky 2017 a 2015) a mj. i velikosti bytů byly odlišné. Totožnost těchto částek vzbuzuje pochybnosti, neboť právě v důsledku používání aplikačního programu, který při svém výpočtu bere v úvahu řadu proměnných faktorů, lze u odlišných žadatelů očekávat odlišné výsledky. Pokud by tomu tak nebylo, vyvstávala by otázka, proč by vůbec bylo potřebné použít předmětný aplikační program k výpočtu odůvodněných nákladů na elektřinu a plyn.

[37] Nelze souhlasit s námitkou stěžovatele, že nemá přístup k údajům o průměrné spotřebě elektřiny v sazbě D02d za určité období a o průměrné ceně elektřiny a plynu za určité období v určitém regionu, a že tato data poskytuje Energetický regulační úřad přímo společnosti OK systém, a. s., tvůrci a správci aplikačního programu. Je na stěžovateli, aby si zajistil informace o těchto obecných údajích buď od uvedené společnosti, nebo přímo od Energetického regulačního úřadu, a to vždy za rozhodné období (není tak potřeba činit ke každé žádosti o dávku pomoci v hmotné nouzi). Je správný závěr krajského soudu, že 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.

[38] S ohledem na uvedené závěry se Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěrem krajského soudu, že rozhodnutí stěžovatele bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Na jeho odůvodnění pak v podrobnostech odkazuje.

[39] Co se týče údaje spolku Hnutí DUHA o roční spotřebě energie na vaření ve výši 600 kWh/rok, nelze akceptovat poukaz stěžovatele na principy dané metodikou. Pokud stěžovatel uvedl v rámci výpočtu tento údaj o spotřebě elektrické energie na vaření, je nutno jej odůvodnit a Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem krajského soudu, že z rozhodnutí stěžovatele není zřejmé, proč tento údaj, který navíc nebyl nijak osvědčen, má být považován za relevantní. Uvedený skutkový závěr nemá oporu ve správním spisu, v této části je proto správný i závěr krajského soudu, že je dána i vada řízení dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Stejně tak se Nejvyšší správní soud ztotožňuje i s náhledem krajského soudu na otázku zjišťování typu vařiče. Ačkoliv stěžovatel uvádí, že tento údaj žalobkyně poskytla ve formuláři „Informace o užívaném bytu“, jak již bylo uvedeno výše, stěžovatel paušálně vycházel ze stejné hodnoty jak pro elektřinu, tak pro plyn.

[40] Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěry krajského soudu popsanými výše v odstavcích [7] a [8], že rozhodnutí žalovaného postrádá odůvodnění, proč nebyla při spotřebě elektřiny vzata v úvahu velikost bytu, byť s tímto parametrem počítá ustanovení § 34 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Jak správně uvedl krajský soud, v tabulce

na str. 5 a 6 jsou sice uvedeny obecné čtyři položky, přičemž jen u jedné z nich je vzata v úvahu velikost bytu (vytápění), která se ale v tomto konkrétním případě ani neuplatnila. Žalovaný nevysvětlil, proč v ostatních položkách nebyl uvedený parametr vzat v úvahu a toto vysvětlení (odůvodnění) nelze nahradit úvahou soudu. Je proto správný závěr krajského soudu, že uvedený nedostatek důvodů je vadou řízení dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[41] Není dán důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., pro který by bylo třeba napadené rozhodnutí krajského soudu zrušit. Nejvyšší správní soud proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední.

[42] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s., a to ve prospěch úspěšné žalobkyně proti stěžovateli. Zástupce žalobkyně učinil v řízení před Nejvyšším správním soudem jeden úkon právní služby, kterým bylo vyjádření ke kasační stížnosti včetně vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku [úkon podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. - advokátního tarifu]. Za to mu náleží odměna ve výši 1.000 Kč [§ 9 odst. 2 ve spojení s § 7 bodem 3 advokátního tarifu], k níž je třeba připočíst 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu; to činí dohromady 1.300 Kč. Zástupce je plátcem daně z přidané hodnoty, a částka náhrady se proto zvyšuje o částku 273 Kč odpovídající dani v sazbě 21 %, kterou je zástupce povinen odvést z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů, na částku 1.573 Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. května 2018

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu