

**Příspěvek na bydlení:  
nové podmínky nároku a rozhodování  
o jeho přiznání s reflexí judikatury  
správních soudů**

**Housing Allowance:  
The New Conditions for Entitlement and the Proceedings  
for Granting It with Reflection of Case-law  
of the Administrative Courts**

**Gabriela Halířová**

**Abstract:** *The paper deals with one of the core benefits of the state social support in the Czech Republic, the housing allowance. As of year 2022, the range of persons entitled to the housing allowance was expanded and the rules for the formation of the entitlement to it have been modified in the context of the rise in energy prices. The study aims to analyse the new conditions for entitlement to the housing allowance and the individual stages of the proceedings for granting the housing allowance (initiation of the proceedings, application requirements, forms of decision-making on the allowance, possibilities of reviewing the individual forms of decisions). The various aspects of the housing allowance and the decision-making (proceedings) for granting it are approximated in selected decisions of the Czech administrative courts.*

**Key Words:** *Social Security Law; Housing Allowance; Housing Costs; Other Forms of Housing; Employment Office; Administrative Proceedings; Written Notice; Objections; Decisions of Administrative Courts; the Czech Republic.*

**Abstrakt:** *Příspěvek se věnuje jedné ze stěžejních dávek státní sociální podpory v České republice, příspěvku na bydlení. Od roku 2022 byl rozšířen okruh osob, které mají na příspěvek nárok, a upravena pravidla vzniku nároku v souvislosti s růstem cen energií. Cílem studie je analyzovat nové podmínky nároku na příspěvek na bydlení a jednotlivé fáze řízení o přiznání příspěvku (zahájení řízení, náležitosti žádosti, formy rozhodování o příspěvku, možnosti přezkumu jednotlivých forem rozhodnutí). Jednotlivé aspekty příspěvku na bydlení a rozhodování (řízení) o jeho přiznání jsou pak přiblíženy na vybraných rozhodnutích českých správních soudů.*

**Klíčová slova:** Právo sociálního zabezpečení; příspěvek na bydlení; náklady na bydlení; jiné formy bydlení; úřad práce; správní řízení; písemné oznámení; námitky; rozhodnutí správních soudů; Česká republika.

## Úvod

Vydávání rozhodnutí o sociálních dávkách je typickou formou činnosti veřejné správy v oblasti práva sociálního zabezpečení. Jednou z dávek v současnosti z nejdiskutovanějších je příspěvek na bydlení.

Příspěvek na bydlení je primární obligatorní dávkou na bydlení, která cílí na pomoc rodinám a domácnostem v případech nedostatečného příjmu na úhradu nákladů na bydlení (nájemného, záloh na dodávky energií a poplatků za služby). Jedná se o dávku státní sociální podpory poskytovanou v závislosti na prokázaných průměrných měsíčních příjmech rodiny za kalendářní čtvrtletí, tedy testovanou a opakující se.

Příspěvek na bydlení upravuje § 24 a násl. zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní sociální podpoře“). V roce 2022 nastalo v jeho právní úpravě několik výrazných změn, a to nejen vlivem probíhající energetické krize spojené s rapidním nárůstem cen plynu a elektřiny, nýbrž i v souvislosti s rozhodovací činností správních úřadů a správních soudů, které v konkrétních právních kauzách naznačily směr interpretace předmětných ustanovení a řešení aplikačních problémů.<sup>1</sup>

## 1 Podmínky nároku na příspěvek na bydlení

Právní konstrukci podmínek nároku na příspěvek na bydlení tvoří oprávněná osoba, rozhodný příjem rodiny, reálné náklady na bydlení, normativní náklady na bydlení a tzv. sociálně únosné náklady na bydlení.

Nárok má vlastník (za vlastníka bytu se považuje i vlastník nemovitosti, ve které je byt, který vlastník užívá) nebo nájemce bytu, jestliže jím uhrazené náklady na bydlení<sup>2</sup> a současně částka normativních nákladů

<sup>1</sup> V případě příspěvku na bydlení se tak stalo i dříve, například u přesného vymezení prostor, které se užívají k trvalému bydlení (pojem „byt“ viz podrobně dále), u zrušení kritéria trvalého pobytu žadatele i všech společně posuzovaných osob v dané nemovitosti a podobně. Srovnej VAŠÍČKOVÁ, A. a M. PAULUSOVÁ. Příspěvek na bydlení. *Rodinné listy*. 2013, roč. 2, č. 6, s. 29-33. ISSN 1805-0824.

<sup>2</sup> Náklady na bydlení jsou vyjmenovány v § 25 zákona o státní sociální podpoře (nájemné či srovnatelné náklady u družstevních bytů, bytů užívaných na základě služebnosti užívání

na bydlení<sup>3</sup> přesahují částku součinu rozhodného příjmu rodiny za předchozí kalendářní čtvrtletí<sup>4</sup> a koeficientu 0,30 (0,35 v Praze). Uvedeným násobkem rozumíme tzv. sociálně únosné náklady,<sup>5</sup> tj. náklady na bydlení tvořící 30 % čistého příjmu, které musí unést každá rodina.

Rodinu tvoří oprávněná osoba a osoby s ní společně posuzované,<sup>6</sup> které společně užívají byt, společně hospodaří a uhradují náklady na své potřeby, včetně nákladů na bydlení. Dle právního stavu účinného do 30. 6. 2020 se společně posuzovaly osoby, které byly v témže bytě hlášený k trvalému pobytu, přičemž podmínka, aby spolu trvale žily a společně uhrzovaly náklady na své potřeby, se vůbec nevyžadovala.<sup>7</sup> Pouhý evidenční údaj o trvalém pobytu však nemusel být vypovídající o skutečném počtu osob, které se reálně podílí na úhradě nákladů na bydlení.

Na základě zákona č. 17/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, se

---

celého bytu a bytů vlastníků v pevných částkách podle počtu členů domácnosti a náklady na energie a služby).

<sup>3</sup> Normativní náklady na bydlení jsou uvedeny v § 26 zákona o státní sociální podpoře, jsou rozlišeny podle velikosti obce (sídlá), právního titulu bydlení a počtu osob v domácnosti. Částky měsíčních normativních nákladů na bydlení stanoví vláda nařízením podle § 28 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře na příslušný kalendářní rok podle nárůstu nájemného a nákladů srovnatelných s nájemným a změny indexů spotřebitelských cen pro náklady na energie a může je i v průběhu kalendářního roku nařízením zvýšit v souladu s § 28 odst. 2 a 4 zákona o státní sociální podpoře.

<sup>4</sup> S účinností od 1. 10. 2022 je umožněno prokazovat náklady na bydlení a příjmy rodiny jen dvakrát ročně a příspěvek na bydlení bude vyplácen po období šesti měsíců ve stejné výši. Povinně se budou dokládat náklady na bydlení a příjmy rodiny za 1. a 3. čtvrtletí kalendářního roku 2022 (pro stanovení nároku na příspěvek na bydlení ve druhém a čtvrtém kalendářním čtvrtletí). Nepovinně se budou dokládat náklady na bydlení a příjmy rodiny za 4. a 2. čtvrtletí kalendářního roku (pro nárok na příspěvek na bydlení v prvním a třetím kalendářním čtvrtletí), pokud žadatel o příspěvek na bydlení nabude dojmu, že se mu v tomto kalendářním čtvrtletí zvýšily náklady na bydlení, případně se snížil příjem rodiny a může to mít vliv na dosažení vyšší výše příspěvku na bydlení (§ 51a *Zákona č. 203/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů*).

<sup>5</sup> Srovnaj přiměřené náklady na bydlení podle § 9 odst. 2 *Zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů*.

<sup>6</sup> Blíže viz ustanovení § 7 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře, osoby podle § 4 *Zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů*.

<sup>7</sup> Srovnaj *Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 4. 2000, sp. zn. 3 A 114/98-12*: „Pro vymezení rodiny a osob společně posuzovaných v rodině pro účely přiznání příspěvku na bydlení je třeba sledovat splnění obou zákonných podmínek, tzn. jak podmínky hlášení k trvalému pobytu v bytě, tak i podmínky užívání bytu všemi společně posuzovanými osobami.“

s účinností ode dne 28. 1. 2022 mimořádně navýšily částky měsíčních normativních nákladů na bydlení (podrobněji k tomu dále) a rozšířil se okruh oprávněných osob o osoby, jimž náleží právní titul k bytu na základě podnájemní smlouvy,<sup>8</sup> o užívání bytu na základě služebnosti (věcného břemene) podle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a o vlastníka, který užívá k trvalému bydlení stavbu pro individuální či rodinnou rekreaci. Aby nedošlo ke zneužívání příspěvku na bydlení, musí se jednat o podnájem celého bytu (nikoliv jen jeho části) a musí s tímto vztahem souhlasit i vlastník bytu.

Dosavadní striktní úprava omezující rozhodné právní tituly pouze na vlastnický a nájemní vztah byla dlouhodobě vnímána jako odporující smyslu zákona, neboť účel příspěvku na bydlení je naplněn i v případech podnájemního vztahu a služebnosti. Tyto osoby svým chováním naplňují smysl příspěvku na bydlení tak, že fakticky užívají byt a hradí náklady na bydlení obdobně jako vlastníci (nájemníci), zvláště ve chvíli, kdy náklady na bydlení významně vzrůstají.

Uvedené opatření je přínosné zejména u uživatelů družstevních bytů (členů bytových družstev), kteří mají byty v nájmu a podnajímají se souhlasem bytového družstva tyto byty, a u vlastníků bytů převážně seniorského věku, kteří převedou nemovitost zatíženou služebností (věcným břemenem) užívání bytu na jinou osobu, nadále v ní bydlí a hradí náklady na své bydlení.

### ***1.1 Vlastnictví stavby pro individuální či rodinnou rekreaci***

Vlastník stavby pro individuální či rodinnou rekreaci, který ji užívá k trvalému bydlení, je oprávněnou osobou pro nárok na příspěvek na bydlení pouze v období kalendářního roku 2022. Nové ustanovení § 24a upravující nárok na příspěvek na bydlení a podmínky rekreačního bydlení bylo do zákona o státní sociální podpoře vloženo v souvislosti s nárůstem cen energií, aby bylo majitelům umožněno pobývat na chatách a v obdobných objektech, zejména seniorům a lidem, kteří nemají finanční prostředky na vlastní či nájemní (podnájemní) bydlení či o něj přišli, a mít nárok na příspěvek na bydlení.

---

<sup>8</sup> Srovnej *Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 6. 12. 2000, sp. zn. 3 A 103/99-19*: „Příspěvek na bydlení jako dávku státní sociální podpory podle zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, nelze přiznat osobě, která byt (obytnou místnost, nemovitost) užívá na základě podnájemní smlouvy.“

Vzhledem k tomu, že charakter staveb pro individuální rekreaci je velmi různorodý (chatky bez příslušenství až v zásadě rodinné domy), musí stavby splňovat stanovené standardy kvality bydlení. Rekreční objekty musí mít pro účely poskytnutí příspěvku na bydlení povahu samostatně vymezeného uzamykatelného prostoru s minimálně jednou pobytovou místností, který svou polohou, velikostí a stavebním uspořádáním splňuje stanovené požadavky k tomu, aby se v něm zdržovaly a bydlely osoby, a musí mít neomezený přístup k pitné vodě. Stavba musí mít záchod a musí splňovat stavebně-technické požadavky.<sup>9</sup>

Obecně má být trvalé bydlení a rekreační bydlení ze své podstaty oddělené. Na trvalé bydlení (rodinné domy) jsou totiž v souladu se stavebně-právními předpisy<sup>10</sup> kladeny jiné nároky než na stavby pro rodinnou rekreaci.

K trvalému bydlení v rekreačním objektu se v souvislosti s příspěvkem na bydlení vyjádřil Nejvyšší správní soud České republiky již v roce 2010.<sup>11</sup> V právní větě uvedl, že účelem příspěvku na bydlení je poskytovat finanční pomoc na úhradu nákladů na bydlení. Z hlediska posouzení nároku na dávku nelze vysledovat objektivní a rozumné důvody, proč odlišovat osoby, které prokazatelně trvale bydlí ve stavbě určené k individuální rekreaci, kterou vlastní, a které zároveň nemají byt nebo obytnou místnost, a osoby, jejichž byt se nachází ve stavbě určené k bydlení. Nejvyšší správní soud České republiky je totiž názoru, že jedním z pojmových znaků bytu pro účely příspěvku na bydlení (užívání „bytu“ vlastníka nemovitosti) je skutečnost, že se jedná o určitou ucelenou jednotku schopnou plnit samostatně funkci bydlení.<sup>12</sup> Má-li účel zákonné úpravy příspěvku na bydlení především na mysli hrazení nákladů ve vztahu

<sup>9</sup> Blíže viz *Vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů.*

<sup>10</sup> Blíže viz *Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů.*

<sup>11</sup> Blíže viz *Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 6. 10. 2010, sp. zn. 3 Ads 23/2010-98.*

<sup>12</sup> V době rozhodování Nejvyššího správního soudu České republiky v této věci nebyl v zákonu o státní sociální podpoře vymezen pojem „byt“. S účinností od 1. 1. 2015 byl vymezen v § 24 odst. 5 jako 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. Blíže viz VAŠÍČKOVÁ, A. Dávky na bydlení v nezkolaudovaném bytě a další změny v dávkách od 1. 1. 2015. *Právo a rodina*. 2015, roč. 17, č. 1, s. 18-22. ISSN 1212-866X; a KRAJČOVÁ, K. Pojem bytu v dávkové oblasti. *Právo a rodina*. 2022, roč. 24, č. 2, s. 16-22. ISSN 1212-866X.

k „bydlení“, bude tak pro určení toho, co je bytem v režimu uvedeného zákona, podstatný i faktický stav užívání ucelené jednotky schopné plnit samostatně funkci bydlení.

Za stavu, kdy má stěžovatel ve stavbě určené k individuální rekreaci trvalý pobyt a předkládá důkazy, že v nemovitosti trvale bydlí, je totiž podstatný další přístupující aspekt pro vznik nároku na příspěvek na bydlení, a sice skutečnost, že stěžovatel nedisponuje jinou alternativou dalšího bydlení (například vlastnický, nájemní vztah), ale vlastní pouze tuto stavbu určenou k individuální rekreaci. Byť je tedy předmětná nemovitost stěžovatele formálně stavbou určenou k individuální rekreaci, je možno při prokázání výše uvedených předpokladů dovodit, že naplňuje znaky nemovitosti, ve které je byt, který vlastník užívá ve smyslu § 24 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře.<sup>13</sup>

V uvedeném kontextu se Nejvyšší správní soud České republiky věnoval i otázce povahy bydlení,<sup>14</sup> kdy kasační stížnost zamítl s tím, že napadený rozsudek krajského soudu netrpí namítanými vadami.<sup>15</sup> Nejvyšší správní soud České republiky konstatoval, že příspěvek na bydlení není určen pro každou formu bydlení, ale pro takovou, u které lze předpokládat, že má trvalejší povahu a že se v daném bytě žadatel skutečně zdržuje.

---

<sup>13</sup> Nejvyšší správní soud České republiky se tak neztotožnil se zužujícím výkladem zastávaným žalovaným (krajský úřad) i krajským soudem, který bez dalšího skončil na pouhé konstataci podávané v rovině stavebně právních předpisů a předpisu o vlastnictví bytů, totiž, že ve stavbě určené k individuální rekreaci se byt z jeho definiční podstaty nemůže nacházet, přičemž tyto závěry byly vysloveny pro oblast státní sociální podpory ve vztahu k příspěvku na bydlení. Tento výklad, jakkoliv se žalovanému i krajskému soudu patrně jeví v celistvosti právního řádu jako systémový, nelze v režimu zákona o státní sociální podpoře přijmout, jelikož citované definice bytu není možno na tuto oblast mechanicky vztáhnout, má-li být zachován účel posuzované dávky. Nejvyšší správní soud České republiky uzavřel, že v situaci, kdy je možných vícero výkladů právního předpisu, z nichž jeden se plně shoduje s vůlí zákonodárce, stejně jako s objektivním smyslem zákona v daném prostoru a čase, a současně chrání subjektivní veřejná práva adresátů právní normy, je nutno zvolit právě tento výklad. Krajský soud tak pochybil, pokud za nutnou podmínku pro přiznání nároku na příspěvek na bydlení považoval skutečnost, že žadatel musí vlastnit objekt určený k bydlení, ve kterém se byt, jenž užívá, nachází, přičemž bez dalšího podmínku pro přiznání nároku na příspěvek na bydlení považoval za nesplněnou v případě vlastnictví stavby určené k individuální rekreaci.

<sup>14</sup> Blíže viz *Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 27. 8. 2015, sp. zn. 2 Ads 168/2015-32*.

<sup>15</sup> Krajský soud zamítl žalobu proti Ministerstvu práce a sociálních věcí České republiky, které zamítlo odvolání a potvrdilo rozhodnutí Úřadu práce České republiky, kterým byla zamítnuta žádost žalobkyně o příspěvek na bydlení.

Praxe i judikatura Nejvyššího správního soudu České republiky ukázaly, že by bylo na místě přijmout některé změny týkající se příspěvku na bydlení tak, aby skupině potřebných nebyl odepírán přístup k této dávce pouze z formálních důvodů. Za zmínku stojí například oblast návaznosti dávky na trvalý pobyt či oblast nazírání na pojem bytu pro účely státní sociální podpory.

Zákon o státní sociální podpoře až do roku 2014 neobsahoval definici bytu pro účely příspěvku na bydlení. Bylo tak otázkou, zda mohl vlastníkovi (nájemci) objektu určeného k bydlení, který nebyl zkolaudován jako byt, ač jinak splňoval všechny parametry řádného trvalého užívání a bydlení, vzniknout nárok na příspěvek na bydlení. Správní úřady, Úřad práce České republiky a Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky tuto možnost odmítaly. Nejvyšší správní soud České republiky dospěl k jinému závěru v souvislosti s trvalým bydlením v objektu určeném k individuální rekreaci.

S účinností od 1. 1. 2015<sup>16</sup> byla definice bytu do § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře doplněna. Připustil-li tedy Nejvyšší správní soud České republiky poskytnutí příspěvku na bydlení také v případě bydlení v objektu určeném k rekreaci, podle současné právní úpravy mohou příspěvek na bydlení čerpat pouze vlastníci, nájemci (podnájemníci) a osoby užívající byt na základě služebnosti zkolaudovaného bytu. Mimořádně v kalendářním roce 2022 v souvislosti s růstem cen plynu a elektřiny mají nárok na dávku i vlastníci staveb pro individuální či rodinnou rekreaci, pokud stavba splňuje tzv. standardy kvality bydlení.

Důvodem omezení nároku pouze na vlastníky staveb pro individuální či rodinnou rekreaci je minimalizovat nadužívání příspěvku na bydlení, které by mohlo nastat připuštěním nájemního či podnájemního bydlení v těchto objektech.

### **1.2 Normativní náklady na bydlení a jejich zvýšení**

Normativní náklady na bydlení jsou propočítány jako průměrné náklady na bydlení na průměrný byt pro příslušný počet osob v domácnosti a s ohledem na velikost obce. Tyto normativní náklady jsou zároveň stanoveny i jako horní hranice přiměřených nákladů na bydlení, na které stát občanům v rámci příspěvku na bydlení přispívá. Částky normativ-

---

<sup>16</sup> Blíže viz Zákon č. 252/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

ních nákladů na bydlení, které zahrnují také náklady na dodávku energií (plyn, elektřina) a které jsou relevantní pro výpočet příspěvku na bydlení, jsou platné vždy pro celý aktuální kalendářní rok a jsou upraveny nařízením vlády pro daný kalendářní rok. Příspěvek na bydlení garantuje zajištění rodiny ve stanovených formách bydlení tak, aby jí po úhradě nákladů na bydlení zůstalo 70 % příjmů (65 % v Praze). Příjmy a náklady se zjišťují za kalendářní čtvrtletí předcházející kalendářnímu čtvrtletí, na které se dávka přiznává.

Od podzimu roku 2021 prudce vzrostly ceny energií (plyn, elektřina), rapidní nárůst pokračuje a je předpokládán i v dalších letech. Náklady domácností na zajištění těchto základních komodit proto enormně stoupají. Výše uvedený skokový nárůst nákladů domácností na energie však příspěvek na bydlení nedokáže aktuálně reflektovat. Na zvýšené náklady na bydlení domácností, ovšem maximálně jen do výše normativních nákladů na bydlení, reaguje příspěvek na bydlení se čtvrtletním zpožděním; promítnutí zvýšení cen energií do normativních nákladů na bydlení v souvislosti s posunem cen jednotlivých komodit nákladů na bydlení se děje s ročním zpožděním (§ 28 zákona o státní sociální podpoře).

U těch domácností, které mají dosud náklady na bydlení nižší, než jsou normativní náklady na bydlení, lze zvýšení uhrazených nákladů až do normativních nákladů na bydlení promítnout do výše příspěvku na bydlení se čtvrtletním zpožděním; takových je asi 57 % poživatelů dávky. Zhruba 43 % poživatelů příspěvku na bydlení dokládá náklady na bydlení vyšší, než jsou normativní náklady na bydlení.<sup>17</sup>

Vzhledem k tomu, že nařízení vlády stanovující normativní náklady na bydlení pro rok 2022<sup>18</sup> nereflektuje, a ani nemůže reflektovat podstatné zvýšení cen energií v roce 2022, bylo nutné upravit již od začátku roku 2022 zákon o státní sociální podpoře tak, aby výpočet příspěvku na bydlení aktuálně reagoval na navýšení cen energií a aby zároveň nebyla narušena základní filozofie výpočtu normativních nákladů na bydlení pro rok 2023 a další roční období.

---

<sup>17</sup> Srovnej důvodová zpráva k návrhu zákona, zvláštní část. Sněmovní tisk 116/0: Novela zákona o státní sociální podpoře. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2022-01-05, s. 1-14 [cit. 2022-11-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=116&CT1=0>.

<sup>18</sup> Blíže viz *Nařízení vlády č. 507/2021 Sb., kterým se pro účely příspěvku na bydlení ze státní sociální podpory pro rok 2022 stanoví výše nákladů srovnatelných s nájemným, částek, které se započítávají za pevná paliva, a částek normativních nákladů na bydlení*.



V souladu s ustanovením § 26a zákona o státní sociální podpoře byla mimořádně navýšena částka normativních nákladů na bydlení pro rok 2022, která vychází u elektřiny a plynu pouze z pohybu cen v roce 2021. Vláda přitom mohla do konce roku 2022 ještě zvýšit tyto navýšené částky, pokud by došlo k významné změně průměrného navýšení úrovně nákladů na energie mezi roky 2021 a 2022 (§ 26a odst. 3 a 4 zákona o státní sociální podpoře).

Stalo se tak nařízením vlády s účinností od 1. 10. 2022.<sup>19</sup> Díky zvýšení normativů došlo nejen k navýšení samotného příspěvku na bydlení, ale rovněž se rozšířil okruh domácností, které mají na příspěvek na bydlení nárok. Částky byly zvýšeny o 2 000 Kč, respektive 2 500 Kč (byty vlastníků<sup>20</sup> se třemi a více členy, respektive s jednou či dvěma osobami), u bydlení v bytech dle nájemní nebo podnájemní smlouvy činí navýšení normativních nákladů celkem 4 500 Kč pro rodiny s jednou či dvěma osobami a 2 500 Kč pro rodiny se třemi a více osobami.

Příspěvek na bydlení byl nejvíce zvýšen u nájemních bytů, ve kterých žije jednotlivec nebo dvě osoby, současně došlo k určitému dorovnání celkových normativů podle počtu osob v rodině u obou typů bydlení. Méněčlenné domácnosti totiž doplácely na to, že ač na energiích, případně nájemném uhradily srovnatelnou částku jako vícečlenné domácnosti, normativy měly nižší a obdržely nižší dávku.

## 2 Rozhodování o příspěvku na bydlení ve světle judikatury správních soudů

Rozhodování o dávkách státní sociální podpory, o žádostech o jejich přiznání a o změnách již vydaných rozhodnutí (odnětí dávky, její zvýšení či snížení, zastavení výplaty a podobně) je zvláštním typem správního řízení. V následující části příspěvku se zaměříme na některá specifika řízení o dávkách státní sociální podpory, s odkazem na rozhodovací praxi českých správních soudů.

---

<sup>19</sup> Blíže viz *Nařízení vlády č. 289/2022 Sb., kterým se pro účely příspěvku na bydlení ze státní sociální podpory pro období do 31. prosince 2022 zvyšují částky navýšení měsíčních normativních nákladů na bydlení a mění nařízení vlády č. 595/2006 Sb., o způsobu výpočtu základní částky, která nesmí být sražena povinnému z měsíční mzdy při výkonu rozhodnutí, a o stanovení částky, nad kterou je mzda postížitelná srážkami bez omezení (nařízení o nezabavitelných částkách), ve znění pozdějších předpisů.*

<sup>20</sup> Rovněž byty družstevní a užívané na základě služebnosti.

## 2.1 Doplnění náležitostí žádosti a lhůta k doplnění

Žádost o dávky musí kromě obecných náležitostí stanovených zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, obsahovat speciální náležitosti. V případě příspěvku na bydlení jako dávky poskytované v závislosti na příjmu rodiny jsou to zejména doklad o výši příjmu oprávněné osoby a společně s ní posuzovaných osob v rozhodném období a doklad o tom, že byt je užíván na základě nájemní nebo podnájemní smlouvy k celému bytu, služebnosti užívání celého bytu nebo na základě vlastnictví k nemovitosti, doklad o výši nájemného a doklady o výši nákladů na energie a služby.<sup>21</sup>

K povinnosti předložit doklad o výši příjmu společně posuzované osoby judikoval Nejvyšší správní soud České republiky v roce 2021<sup>22</sup> a označil ji jako primární povinnost žadatele o dávku. Pokud ji nesplní, musí být případně podle § 61 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře vyzván úřadem práce k dodatečnému splnění. Tato povinnost mu nemůže zaniknout, aniž by vůči úřadu práce učinil jakýkoliv úkon, ze kterého by vyplývalo, že splnil povinnost požádat společně posuzovanou osobu k doložení jejího příjmu a tato mu součinnost neposkytla. Teprve v takovém případě je na úřadu práce, aby společně posuzovanou osobu vyzval k osvědčení jejího příjmu.

Stěžovatel byl krajskou pobočkou Úřadu práce České republiky vyzván k doplnění žádosti o příspěvek na bydlení – žádost doplnil, ale nikoliv během osmidenní lhůty určené ve výzvě, nýbrž opožděně v několika podáních, z nichž některá byla krajské pobočce doručena až po vydání rozhodnutí ve věci samé. Jelikož v době (čase) vydání rozhodnutí nebyla žádost o příspěvek na bydlení kompletní, došlo k jejímu zamítnutí rozhodnutím, které potvrdil i odvolací orgán. Následně podanou žalobu správní soud zamítl.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Blíže viz § 68 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře.

<sup>22</sup> Blíže viz *Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 12. 11. 2021, sp. zn. 5 Ads 379/2020-28*.

<sup>23</sup> Stěžovatel v žalobě namítal, že žádost mohl doplňovat až do dne vydání rozhodnutí. Lhůty jsou počítány podle dní, nikoliv podle hodin, minut či sekund, a pokud tedy společně posuzovaná osoba doložila požadované skutečnosti v den vydání rozhodnutí, doložila je včas. Nadto byl správní orgán I. stupně povinen vyzvat společně posuzovanou osobu ke splnění povinnosti osvědčit rozhodné skutečnosti. Stěžovatel dále namítal, že doložil veškeré náklady na bydlení. Správní soud upozornil, že žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že stěžovatel doplnil svou žádost před vydáním prvostupňového rozhodnutí pouze částečně. Podklady dodané po uplynutí lhůty tedy žalovaný vzal v potaz, neshledal je však dostatečnými. Soud se tak ztotožnil s názorem žalovaného, že stěžovatel neosvěd-

Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu České republiky vyplynuly dvě zásadní okolnosti. Krajskou pobočkou Úřadu práce České republiky stanovená lhůta k doplnění podání je jen pořádková. Žadatel může podání doplnit i po jejím uplynutí, nejpozději však do vydání rozhodnutí ve věci samé. Povinnost doložit příjmy všech relevantních osob jde primárně k žadateli o dávku, za tím účelem musí oslovit společně posuzované osoby. Stejně tak výzva k doplnění dokladů je směřována k žadateli; jediné v případě, že společně posuzované osoby nejsou aktivní, nespolupracují, či dokonce odmítnou žádosti žadatele vyhovět, vyzve úřad práce ke splnění povinnosti přímo je samotné.

## ***2.2 Rozhodnutí ve věci a počátek lhůty k podání námitek, soudní přezkum***

Řízení o žádosti o dávku státní sociální podpory může končit dvěma způsoby: buď vydáním písemného oznámení o dávce a její výši v případě jejího přiznání, nebo vydáním rozhodnutí při zamítnutí žádosti, kdy dávka nebyla přiznána vůbec nebo nebyla přiznána v požadovaném rozsahu. Blíže se budeme věnovat písemnému oznámení jako specifické formě rozhodování o dávkách typické pro nepojistné dávky ze systému státní sociální podpory a sociální pomoci.

Případy vydávání písemného oznámení jsou v § 70 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře vymezeny negativním způsobem: pouze v případech, kdy krajská pobočka Úřadu práce České republiky o dávce nerozhoduje rozhodnutím.<sup>24</sup> Současně je ale uvedeno, že se žadateli doručuje písemné oznámení o dávce a její výši. Jazykovým výkladem lze dovodit, že se bude jednat o rozhodování o žádosti o dávku, které bylo vyhověno, a dávka byla přiznána.

Písemné oznámení o dávce se nedoručuje do vlastních rukou, případně se nedoručuje vůbec ve stanovených případech.<sup>25</sup> Den doručení písemného oznámení proto nemůže být dnem, od kterého bude plynout lhůta pro podání opravného prostředku, kterým jsou námitky. Tímto

---

čil výši nákladů v rozhodném období. Nebylo možno přihlížet k dokladu o příjmech společně posuzované osoby, neboť byl dodán po vydání a doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně, který již byl svým rozhodnutím vázán a s ohledem na koncentraci řízení k němu nemohl přihlídnout ani žalovaný.

<sup>24</sup> Další případy, kdy se vydává rozhodnutí, jsou uvedeny v § 69 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře.

<sup>25</sup> Blíže viz ustanovení § 51 odst. 1, 2, 3 a 5, § 70 odst. 5 a 6 zákona o státní sociální podpoře.

dnem je zpravidla den první splátky dávky po jejím přiznání nebo den výplaty dávky (u jednorázových dávek).

K počátku běhu lhůty k podání námitek se vyjádřil Nejvyšší správní soud České republiky<sup>26</sup> s odkazem na tehdy účinné znění § 70 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře, který vyjmenovává jednotlivé případy k podání námitek. Nejvyšší správní soud České republiky uvedl, že není rozhodující okamžik doručení oznámení, ale reálné plnění ze strany státu, ať už jeho počátek či změna jeho výše.

Co se týče poučení o možnosti podat námitky, které je součástí oznámení, Nejvyšší správní soud České republiky se ztotožnil se závěrem krajského soudu, jenž konstatoval, že poučení o možnosti podat námitky je součástí každého oznámení o přiznání či následně změně výše dávky státní sociální podpory. Lze tedy mít za to, že obdržel-li příjemce alespoň prvotní oznámení o přiznání dávky, lze mít za to, že byl o možnosti uplatnit námitky proti výši dávky splátky a o lhůtě k jejich podání poučen.

Krajský soud konstatoval, že stěžovatelka, která, mimo jiné, v žalobě a následně kasační stížnosti namítala, že jí nebylo řádně doručeno oznámení o snížení dávky do datové schránky, a proto nemohla podat včas námitky, byla o možnosti podat proti kterékoliv dávce námitky řádně poučena již v předešlých oznámeních.

K možnosti soudního přezkumu písemného oznámení uvedl Městský soud v Praze,<sup>27</sup> že oznámení o změně výše dávky vydané podle § 70 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře není rozhodnutím ve věci samé (a, samozřejmě, ani osvědčením), jak požaduje § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Takovým rozhodnutím je až rozhodnutí o dávce ve smyslu § 70 odst. 4 zákona o státní sociální podpoře, které krajská pobočka Úřadu práce České republiky vydá na základě námitek podaných podle § 70 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře.

Můžeme tedy shrnout, že pokud je žádosti o příspěvek na bydlení vyhověno, popřípadě je při trvání nároku změněna jeho výše snížením či zvýšením po uplynutí příslušného kalendářního čtvrtletí, za které se nově prokazují příjmy rodiny a náklady na bydlení, rozhoduje krajská pobočka Úřadu práce České republiky písemným oznámením. Lhůta pro podání

<sup>26</sup> Blíže viz *Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 3. 6. 2015, sp. zn. 1 Ads 36/2015-29.*

<sup>27</sup> Blíže viz *Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2021, sp. zn. 10 A 87/2021-54.*

námitek činí 30 kalendářních dnů a běží ode dne výplaty první splátky příspěvku na bydlení po jeho přiznání či po změně jeho výše. O námitkách rozhoduje krajská pobočka Úřadu práce České republiky rozhodnutím. Žadatel o dávku (příjemce dávky) může podat žalobu pouze proti rozhodnutí o příspěvku na bydlení ve věci samé, tedy pokud již bylo rozhodnuto o námitkách podaných proti písemnému oznámení.

## Závěr

Příspěvek na bydlení je v současnosti velmi dynamickou sociální dávkou. Právní úprava obsahuje několik nástrojů, v rámci nichž lze reagovat na zvyšování nákladů na bydlení. Děje se tak logicky s časovým zpožděním, neboť normativní náklady na bydlení nelze stanovovat nahodile, nýbrž až v souvislosti s cenami komodit za určité období a s výhledem na další budoucí období. Příjmy rodiny se rovněž prokazují zpětně za kalendářní čtvrtletí.

Pokud se týče rozšíření právních titulů užívání bytu pro nárok na příspěvek na bydlení, ztotožňujeme se plně s užíváním bytu na základě služebnosti a s vlastnictvím objektu pro individuální či rodinnou rekreaci. Uživatelé bytu jsou v postavení srovnatelném k vlastnictví a hradí stejné náklady na bydlení, jako by byli vlastníky bytu. Skutečnost, že do roku 2022 nárok na příspěvek na bydlení neměli, ač k tomu neexistovaly žádné relevantní důvody, je dostávala do nerovného postavení vůči vlastníkům.

Majitelé rekreačních objektů se často uchylují k tomuto typu bydlení, protože nemají jinou možnost trvalého bydlení, a v důsledku znemožnění nárokovat příspěvek na bydlení, jenž jim může pomoci s pokrytím vysokých nákladů na energie, se mohou dostat do tíživé sociální situace. Vzhledem k současné energetické situaci rovněž nevidíme důvod pro omezení nároku na příspěvek na bydlení pouze na kalendářní rok 2022. Proto považujeme za vhodné, při splnění podmínek nároku a stanovených standardů kvality bydlení v souladu s § 24a odst. 1 a 2 zákona o státní sociální podpoře, zachovat pro vlastníky rekreačních objektů příspěvek na bydlení i nadále, minimálně pro kalendářní rok 2023. Legislativní změna v tomto smyslu však dosud nebyla v rámci § 24a zákona o státní sociální podpoře navržena.

Český statistický úřad na základě sčítání lidu, domů a bytů za rok 2021 uvádí,<sup>28</sup> že byty v osobním vlastnictví, byty družstevní a byty ve vlastním domě tvoří většinu z celkového počtu obydlených bytů, a to 64 %. Nájemních bytů je téměř pětina (19,9 %), zbytek jsou byty užívané z jiných důvodů (podnájem, služebnosti, ubytovací zařízení), jiné bezplatné užívání bytů (například příbuznými, majitel zde nebydlí) nebo nezjištěné. Z uvedených údajů, i ve srovnání s předchozími obdobími,<sup>29</sup> jednoznačně vyplývá prioritní zájem státu pomoci domácnostem a rodinám s úhradou nákladů na bydlení, jež přesahují 30 % jejich příjmů, pokud jsou vlastníky nebo nájemci bytů, neboť pokrývají téměř 85 % ze všech právních důvodů užívání bytů.

### Seznam bibliografických odkazů

KRAJČOVÁ, K. Pojem bytu v dávkové oblasti. *Právo a rodina*. 2022, roč. 24, č. 2, s. 16-22. ISSN 1212-866X.

*Nařízení vlády č. 289/2022 Sb., kterým se pro účely příspěvku na bydlení ze státní sociální podpory pro období do 31. prosince 2022 zvyšují částky navýšení měsíčních normativních nákladů na bydlení a mění nařízení vlády č. 595/2006 Sb., o způsobu výpočtu základní částky, která nesmí být sražena povinnému z měsíční mzdy při výkonu rozhodnutí, a o stanovení částky, nad kterou je mzda postižitelná srážkami bez omezení (nařízení o nezabavitelných částkách), ve znění pozdějších předpisů.*

*Nařízení vlády č. 507/2021 Sb., kterým se pro účely příspěvku na bydlení ze státní sociální podpory pro rok 2022 stanoví výše nákladů srovnatelných s nájemným, částek, které se započítávají za pevná paliva, a částek normativních nákladů na bydlení.*

*Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2021, sp. zn. 10 A 87/2021-54.*

*Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 6. 10. 2010, sp. zn. 3 Ads 23/2010-98.*

---

<sup>28</sup> Blíže viz Sčítání lidu, domů a bytů za rok 2021: Obydlené byty podle právního důvodu užívání bytu a podle krajů. In: *Český statistický úřad* [online]. 2022 [cit. 2022-11-18]. Dostupné z: <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/index.jsf?page=vystup-objekt&pvo=SLD21025-KR&z=T&f=TABULKA&skupId=4550&katalog=33657&pvo=SLD21025-KR>.

<sup>29</sup> Například Sčítání lidu, domů a bytů za rok 2011: Tabulka 22 Obydlené byty podle právního důvodu užívání bytu a podle velikostních skupin obcí a krajů. In: *Český statistický úřad* [online]. 2022 [cit. 2022-11-18]. Dostupné z: <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/index.jsf?page=vystup-objekt&pvo=ZVCR022&pvoK=&katalog=30732&z=T>.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 3. 6. 2015, sp. zn. 1 Ads 36/2015-29.*
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 27. 8. 2015, sp. zn. 2 Ads 168/2015-32.*
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 12. 11. 2021, sp. zn. 5 Ads 379/2020-28.*
- Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 4. 2000, sp. zn. 3 A 114/98-12.*
- Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 6. 12. 2000, sp. zn. 3 A 103/99-19.*
- Sčítání lidu, domů a bytů za rok 2011: Tabulka 22 Obydlené byty podle právního důvodu užívání bytu a podle velikostních skupin obcí a krajů. In: *Český statistický úřad* [online]. 2022 [cit. 2022-11-18]. Dostupné z: <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/index.jsf?page=vystup-objekt&pvo=ZVCR022&pvokc=&katalog=30732&z=T>.
- Sčítání lidu, domů a bytů za rok 2021: Obydlené byty podle právního důvodu užívání bytu a podle krajů. In: *Český statistický úřad* [online]. 2022 [cit. 2022-11-18]. Dostupné z: <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/index.jsf?page=vystup-objekt&pvo=SLD21025-KR&z=T&f=TABULKA&skupId=4550&katalog=33657&pvo=SLD21025-KR>.
- Sněmovní tisk 116/0: Novela zákona o státní sociální podpoře. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2022-01-05, s. 1-14 [cit. 2022-11-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=116&CT1=0>.
- VAŠÍČKOVÁ, A. a M. PAULUSOVÁ. Příspěvek na bydlení. *Rodinné listy*. 2013, roč. 2, č. 6, s. 29-33. ISSN 1805-0824.
- VAŠÍČKOVÁ, A. Dávky na bydlení v nezkolaudovaném bytě a další změny v dávkách od 1. 1. 2015. *Právo a rodina*. 2015, roč. 17, č. 1, s. 18-22. ISSN 1212-866X.
- Vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů.*
- Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů.*
- Zákon č. 17/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.*
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.*

*Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů.*

*Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.*

*Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.*

*Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.*


*Zákon č. 203/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.*

*Zákon č. 252/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.*

*Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.*

**JUDr. Gabriela Halířová, Ph.D.**

Právnická fakulta  
Univerzita Palackého v Olomouci  
Třída 17. listopadu 8  
771 11 Olomouc  
Česká republika  
[gabriela.halirova@upol.cz](mailto:gabriela.halirova@upol.cz)

 <https://orcid.org/0000-0002-2284-594X>