



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobkyně: **Ing. R. K.**, zastoupena Mgr. Jiřím Douskem, advokátem se sídlem 8. března 21/13, Liberec, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 19. 6. 2014, č. j. 60 Ad 19/2013 - 61,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Ustanovenému zástupci advokátovi Mgr. Jiřímu Douskovi **s e n e p ř i z n á v á** odměna a náhrada hotových výdajů za zastupování žalobkyně.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci ze dne 19. 6. 2014, č. j. 60 Ad 19/2013 - 61, byla zamítnuta žaloba, kterou se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „ministerstvo“) ze dne 10. 9. 2013, č. j. MPSV-UM/4876/13/4S-LBK a č. j. MPSV-UM/4875/13/4S-LBK a ze dne 21. 10. 2013, č. j. MPSV-UM/5723/13/4S-LBK, jimiž byla zamítnuta odvolání stěžovatelky proti rozhodnutím Úřadu práce České republiky, krajské pobočky v Liberci (dále jen „úřad práce“) ze dne 11. 7. 2013, č. j. MPSV-UP/153122/13/HMN, ze dne 31. 7. 2013, č. j. MPSV-UP/4292016/13/HMN, a ze dne 9. 9. 2013, č. j. MPSV-UP/504933/13/HMN, o nepřiznání dávky – doplatek na bydlení podle zákona č. 111/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pomoci

v hmotné nouzi“). Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že správní orgány při zjišťování skutkového stavu rozhodného pro posouzení nároku stěžovatelky na dávku (doplatek na bydlení) nepochybily, pokud nevedly dokazování k prověření kvality jejího bydlení. Jako nedůvodnou posoudily také stěžovatelčinu námitku nesprávného právního posouzení spočívajícího v nesprávném výkladu ust. § 34 odst. 1 zákona o hmotné nouzi a souvisejících ustanovení týkajících se způsobu výpočtu výše nájemného hrazeného v nájemních bytech, která je v místě obvyklá (dále jen „v místě obvyklé nájemné“) pro potřeby rozhodnutí o doplatku na bydlení. Úřad práce a také ministerstvo vycházely z následujících údajů: elektřina byla započtena v částce 1.510 Kč (záloha za elektřinu započtena v plné výši), zálohy za služby ve výši 400 Kč, resp. 600 Kč, poplatek za odvoz odpadu ve výši 41 Kč (také v plné výši). Při zjištění výše obvyklého nájemného vycházely oba správní orgány z údajů Státního fondu rozvoje bydlení – tzv. mapy nájemného, podle níž bylo pro danou lokalitu stanoveno obvyklé nájemné 78,20 – 83,00 Kč/m²/měsíc. V daném případě byla použita výše obvyklého nájemného 80,60 Kč (hodnota rovnající se cílové hodnotě měsíčního nájemného v bytech v obcích Libereckého kraje s počtem obyvatel vyšším než 50.000), takže v případě stěžovatelčina bytu o rozloze 34 m² činí obvyklé nájemné 2.740,40 Kč. Dále byla zohledněna částka 276,66 Kč, což je poměrná měsíční část doplatku za služby za uplynulý rok. K výši doplatku na bydlení za kalendářní měsíc ministerstvo uvedlo, že činí rozdíl mezi částkou odůvodněných nákladů na bydlení (4.968,06 Kč, resp. 4.891,40 Kč), sníženou o příspěvek na bydlení (4.941 Kč) a částkou, o kterou příjem osoby (výživné 2.000 Kč) a příspěvek na dítě (700 Kč) zvýšený o vyplácený příspěvek na živobytí (1.520 Kč) převyšuje částku živobytí osoby 3.410 Kč. Podle krajského soudu, chyběla-li v zákoně definice pojmu nájemného v místě obvyklého, orgány pomoci v hmotné nouzi nepochybily, pokud, jsouce k tomu vedeny metodikou nadřízeného ministerstva, ustálily se na správní praxi stanovení místně obvyklého nájemného na základě údajů obsažených v tzv. mapě nájemného. Se stanovením výše místně obvyklého nájemného podle údajů o nájemném poskytovaných Státním fondem rozvoje bydlení, tj. podle mapy nájemného, počítal již metodický pokyn Ministerstva práce a sociálních věcí č. 4/2010, účinný od 1. 1. 2011. Tento pokyn reagoval na konec účinnosti zákona o jednostranném zvýšení nájemného z bytu v převážné části území státu, doporučoval postup při zjišťování obvyklého nájemného do doby, než budou údaje o obvyklém nájemném zpracovány do mapy nájemného připravované ministerstvem. Nastavenou metodiku dále potvrdila normativní instrukce ministerstva č. 10/2013, účinná od 1. 8. 2013. Správní orgány proto nepochybily, pokud výši místně obvyklého nájemného vypočetly z tzv. mapy nájemného. Rozpětí nájemného v mapě nájemného bylo podle údajů Státního fondu rozvoje bydlení stanoveno pro byt střední velikosti (40 – 70 m²), ve výši 3.083 – 5.395 Kč. Velikost bytu stěžovatelky se od spodní hranice velikosti standardního bytu výrazně neliší, a tak nevylučuje užití údajů o obvyklém nájemném. Krajský soud také poukázal na vytvořenou správní praxi, podle níž orgány pomoci v hmotné nouzi při stanovení výše obvyklého nájemného posuzovaly, zda žadatelé o doplatek na bydlení neužívají podlahovou plochu, která je pro jejich potřeby nadměrná, nepřiměřeně velká a v odůvodněných případech přistupovaly k započítání jen určité (doporučené) podlahové plochy na určitý počet osob v bytě. Krajský soud neshledal důvodnou ani žalobní námitku nesprávně stanovené výše doplatku za vyúčtované služby a potvrdil závěry správních orgánů, že zjištěná výše doplatku (276,60 Kč) odpovídá poměrné části celkového prokázaného doplatku za relevantní období jednoho kalendářního měsíce.

pokračování

Nedůvodné shledal krajský soud i námitky poukazující na diskriminaci ve smyslu zákona č. 198/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Hlavní část stěžovatelčiny argumentace se týká nesprávného právního posouzení věci. Podle stěžovatelky nelze na její byt použít předmětnou mapu nájemného. Stěžovatelka užívá byt s tržním nájemným, po nedávné rekonstrukci a nově vybavený, což je příčinou relativně vysoké ceny nájemného, a proto nelze na její případ aplikovat údaje vzniklé pouhým „zprůměrováním“. Dále uvedla, že správní orgány pochybily, když konkrétní obvyklé nájemné ve vztahu k velikosti jejího bytu spočítaly prostým převzetím ceny za m² určené v mapě nájemného pro větší byt, jelikož výsledek tohoto postupu neodpovídá reálným cenám bytů podle rozlohy podlahové plochy. Malé byty nejsou zpravidla oproti velkým levnější úměrně tomu, o kolik jsou menší. K tomuto názoru stěžovatelka ocitovala část zprávy o šetření veřejného ochránce práv ze dne 9. 9. 2013, sp. zn. 2649/2013/VOP/MBL. Dále stěžovatelka rozporovala použitou cenu za 1 m², která byla v mapě nájemného stanovena v rozmezí 78,20 – 83 Kč/m². Správní orgány pro potřeby jejího případu použily částku ve výši 80,60 Kč/m², která se rovná průměru zmíněného rozmezí, což svědčí o absenci dostatečně individuálního posouzení věci. Stěžovatelka se rovněž domnívá, že krajským soudem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2013, č. j. 3 Ads 104/2012 - 40, nelze na její případ použít. Stěžovatelka se vymezila i vůči použití metodického pokynu ministerstva č. 4/2010. Úřad práce jako orgán I. instance se tímto pokynem neřídil, když např. neprovedl místní šetření. Nesouhlas stěžovatelka vyjádřila také s doporučením vycházet z částky cílového nájemného pro rok 2012, jelikož ta byla stanovena v rozporu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi. Správní orgány postupovaly protiprávně, když odmítly zástupci stěžovatelky poskytnout metodický pokyn s tím, že nespadá pod informační povinnost podle zákona č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Dále stěžovatelka rozvedla žalobní námitku diskriminace její osoby. Obyvatelé ubytoven jsou v obdobných případech neodůvodněně zvýhodňováni tím, že je jim doplatek na bydlení přiznáván na základě počtu osob a nikoliv podlahové plochy bytu. V této souvislosti poukázala na blíže nespecifikované reportáže ve sdělovacích prostředcích a důvodovou zprávu k návrhu novely zákona o pomoci v hmotné nouzi. K nedostatečnému posouzení skutkového stavu stěžovatelka uvedla, že správní orgány pochybily tím, že vůbec nezjišťovaly skutkovou podstatu a všechny důkazy jí navržené zamítly. Poukázala na nutnost učinit dotaz o výši nájemného u místních realitních kanceláří. Stěžovatelka rovněž namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku z důvodu neprovedení navrhovaných důkazů, včetně návrhu na provedení znaleckého posudku. V neposlední řadě vznesla námitku proti způsobu výpočtu relevantní výše doplatku za vyúčtované služby, tedy části týkající se pouze rozhodnutí ministerstva ze dne 10. 9. 2013, č. j. MPSV-UM/4876/13/4S-LBK. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu správních spisů stěžovatelka podala v červnu, červenci a srpnu 2013 žádosti o poskytnutí doplatku na bydlení. Vždy předložila informace o bytu, podle kterých sama obývá nájemní byt o velikosti 34 m². Předložila smlouvu o nájmu uzavřenou na dobu určitou (od 1. 1. do 31. 12. 2013) a dodatek k ní. Uvedla, že nájemné činí 5.000 Kč, dále platí 400 Kč, resp. od července 2013, 600 Kč úhradu za služby, 41 Kč za odvoz odpadků, a záloha na elektřinu 1.510 Kč. K žádosti z června 2013 přiložila potvrzení banky o úhradě částky 3.320 Kč ke dni 12. 6. 2013 a vyúčtování služeb poskytovaných s užíváním bytu, podle kterého se jednalo o doplatek za období od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2012. Příjem prokazovala stěžovatelka dohodou o výživném, podle které dostává částku 2.000 Kč měsíčně. Rovněž předložila potvrzení o studiu. Stěžovatelka dále pobírala přídavek na dítě ve výši 700 Kč měsíčně, příspěvek na živobytí ve výši 1.520 Kč měsíčně a příspěvek na bydlení ve výši 4.941 Kč měsíčně. V době podání uvedených žádostí byla stěžovatelka studentkou navazujícího magisterského studia na Ekonomické fakultě Technické univerzity v Liberci a v době rozhodování o kasační stížnosti je již na této fakultě zapsána ke studiu v doktorském studijním programu. V předmětném bytě žije stěžovatelka sama.

Podle ust. § 33 odst. 1 a 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi nárok na doplatek na bydlení má vlastník nebo nájemce bytu, který užívá byt, jestliže by po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení snížených o příspěvek na bydlení podle jiného právního předpisu byl a) jeho příjem (§ 9 odst. 1) zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí nižší než částka živobytí osoby (§ 24), nebo b) příjem společně posuzovaných osob (§ 9 odst. 1) zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí nižší než částka živobytí společně posuzovaných osob (§ 24). Podmínkou nároku na doplatek na bydlení je získání nároku na příspěvek na živobytí. Doplatek na bydlení lze přiznat s přihlédnutím k jejím celkovým sociálním a majetkovým poměrům také osobě, které příspěvek na živobytí nebyl přiznán z důvodu, že příjem osoby a společně posuzovaných osob přesáhl částku živobytí osoby a společně posuzovaných osob, ale nepřesáhl 1,3 násobek částky živobytí osoby a společně posuzovaných osob.

Podle § 34 odst. 1 se do odůvodněných nákladů na bydlení započítává a) nájemné, popřípadě obdobné náklady spojené s družstevní a vlastnickou formou bydlení, a pravidelné úhrady za služby spojené s užíváním bytu; nájemným se rozumí nájemné hrazené v nájemních bytech, a to až do výše, která je v místě obvyklá, popřípadě nájemné až do výše cílového nájemného podle zákona o jednostranném zvyšování nájemného z bytu; obdobnými náklady spojenými s družstevní formou bydlení se rozumí výše prokazatelných nákladů, maximálně však do výše nákladů uvedených pro tuto formu bydlení v zákoně o státní sociální podpoře; úhradou služeb bezprostředně spojených s užíváním bytu, případně obdobnou vlastnickou formou bydlení, se rozumí úhrada za ústřední (dálkové) vytápění a za dodávku teplé vody, za úklid společných prostor v domě, za užívání výtahu, za dodávku vody z vodovodů a vodáren, za odvádění odpadních vod kanalizacemi, za osvětlení společných prostor v domě, za odvoz tuhého komunálního odpadu, za vybavení bytu společnou televizní a rozhlasovou anténou, popřípadě další prokazatelné a nezbytné služby související s bydlením; b) 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; a c) v případech hodných zvláštního zřetele při užívání jiné

pokračování

než nájemní nebo vlastnické formy bydlení úhrada nákladů uvedená v písmenech a) a b), maximálně však do výše normativních nákladů podle zákona o státní sociální podpoře.

Stěžovatelka předně poukazovala na nemožnost použití mapy nájemného ze strany správních orgánů. K této námitce je třeba nejprve poukázat na judikaturu, především rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2013, č. j. 3 Ads 104/2012 - 40 (publ. pod č. 2982/2014 Sb. NSS, dostupný na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud v právní větě k citovanému rozsudku uvedl, že *„Pokud zákonná úprava poskytování dávek pomoci v hmotné nouzi s účinností od 1. 1. 2011 nepočítala s tím, že cílové nájemné již nebude ve většině obcí a měst vyjma skupiny zákonem určených obcí stanovováno jako limit pro jednostranné zvyšování nájemného (§ 3 odst. 1 zákona č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu), pak chyběla opora v zákoně pro výklad pojmu odůvodněné náklady na bydlení (§ 34 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi). Jestliže Ministerstvo práce a sociálních věcí řešilo tento deficit zákonné úpravy použitím konstrukce tzv. místně obvyklého nájemného a postup pro jeho zjišťování určilo ve formě výkladového doporučení svým metodickým pokynem (č. 4/2010, ze dne 13. 12. 2010, čj. 2010/98474-21), jednalo se o přípustný postup metodického vedení orgánů pomoci v hmotné nouzi (§ 60 zákona o pomoci v hmotné nouzi).“* Mimo to je v citovaném rozsudku vyjádřen také názor k otázce použitelnosti mapy nájemného v dané situaci: *„Nejvyšší správní soud také poznamenává, že Ministerstvo pro místní rozvoj prostřednictvím Státního fondu rozvoje bydlení již zveřejňuje na svých internetových stránkách mapu nájemného. Jedná se o orientační nájemné pro obce, pro něž skončila účinnost zákona č. 107/2006 Sb. Nyní již mohou orgány pomoci v hmotné nouzi z těchto orientačních údajů o nájemném v příslušných obcích vycházet, jakkoliv přímo na tento instrument rovněž právní úprava poskytování dávek pomoci v hmotné nouzi přímo neodkazuje.“* K otázce použitelnosti mapy nájemného se v minulosti vyjádřil také veřejný ochránce práv, který např. ve zprávě o šetření ze dne 2. 4. 2013, sp. zn.: 7791/2012/VOP/AV (dostupná na adrese http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/socialni_zabezpeceni/Socialni_pomoc/davky_na_bydleni/7791-2012-AV-ZZ.pdf) uvedl: *„Je-li pro určitou obec k dispozici údaj o výši obvyklého nájemného obsažený v mapě nájemného Ministerstva pro místní rozvoj, měl by Úřad práce ČR při hodnocení nároku na doplatek na bydlení a při stanovení jeho výše primárně vycházet z tohoto údaje.“*

Jak z judikatury Nejvyššího správního soudu, tak podpůrně z názoru veřejného ochránce práv, tedy vyplývá, že použití údajů obsažených v mapě nájemného není protiprávní, ale naopak je vhodné z těchto údajů při rozhodování o dávce doplatku na bydlení vycházet, čímž je mimo jiné dána vyšší míra zachování legitimního očekávání na straně žadatelů. Jak metodický pokyn č. 4/2010, tak normativní instrukce č. 10/2013 ministerstva sice upravují více způsobů, jak zjistit výši obvyklého nájemného, ale na první místo řadí právě centrálně shromažďované údaje obsažené v mapě nájemného. Tento způsob, jímž ministerstvo prostřednictvím své metodické pravomoci vede správní orgány k vytvoření ustálené praxe, nepovažuje Nejvyšší správní soud za protiprávní. Správní orgány tedy nepochybily, pokud z možných eventualit určení výše v místě obvyklého nájemného zvolily postup, při němž vycházely z údajů obsažených v mapě nájemného. Nepochybil tedy ani krajský soud, pokud takový postup neshledal rozporný se zákonem.

Další stěžovatelčina argumentace směřuje proti tomu, že správní orgány ani krajský soud nezohlednily kvalitu jejího bytu a jeho individuální vlastnosti a vycházely pouze z ceny uvedené v mapě nájemného za 1 m². Tato cena byla stanovena sice soudním znalcem, ale pro větší byty, v důsledku čehož se stěžovatelka domnívá, že stanovení výsledné hodnoty v místě obvyklého nájemného prostým součinem stanovené částky s plochou jejího bytu není proporcionální. Nejvyšší správní soud uznává, že přístup správních orgánů při výpočtu výsledné výše v místě obvyklého nájemného mohl a měl být ve vztahu k zohlednění velikosti stěžovatelčina individuálnější, a nepovažuje ve vztahu k okolnostem za zcela vhodné pouze přepočítat středovou hodnotu stanoveného v místě obvyklého nájemného na plochu bytu. Požadavek na individuální přístup ostatně plyne nejen ze stěžovatelkou citované zprávy veřejného ochránce práv, ale také z normativní instrukce č. 10/2013, (ta nebyla v době vydání většiny správních rozhodnutí účinná, nicméně je z jejího textu zřejmé, že zavedenou praxi potvrdila) a zásady materiální pravdy. Na druhou stranu je nutno také poukázat na výše uznanou vhodnost použití údajů obsažených v mapě nájemného ve spojení s ustálenou správní praxí, kterou je nutno při soudním přezkumu zohlednit, a s níž se pojí nikoliv nevýznamné legitimní očekávání žadatelů (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007 – 251, publ. pod č. 1383/2007 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 – 55; všechny dostupné na www.nssoud.cz). Mapa nájemného pro lokalitu města Liberec byla v rozhodné době vytvořena pro byty o rozloze 40 – 70 m², přičemž cenové rozmezí za 1 m² u takto velkých bytů bylo 78,20 – 83 Kč. Vzhledem k tomu, že faktická výše nájemného za 1 m² se u bytů s menší rozlohou podlahové plochy zpravidla pohybuje ve vyšších hodnotách, než u bytů s rozlohou vyšší, na což stěžovatelka poukazuje, je třeba, aby nájemné v místě obvyklé za 1 m² bylo správním orgánem u menších bytů stanoveno vyšší než u bytů větších. V dané situaci, vzhledem k požadavku vycházet primárně z mapy nájemného a požadavku na zachování zásady legitimního očekávání, lze uvedenou skutečnost zohlednit odstupňováním v místě obvyklého nájemného za 1 m² v rámci stanoveného rozmezí. Ve stěžovatelčině případě k tomuto odstupňování nesporně nedošlo, nicméně ani stanovení výše při horní hranici rozmezí, by nevedlo k přiznání doplatku na bydlení. Nejvyšší správní soud je proto toho názoru, že se nejednalo o natolik závažnou vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost správního rozhodnutí.

Stěžovatelka ve vztahu k použitelnosti cenové mapy a její vhodnosti v daném případě dále uvedla, že vzhledem k blíže specifikovaným vlastnostem je její byt natolik unikátní, že nemůže být posouzen podle standardizovaných údajů, ale pouze individuálně s ohledem na jeho kvalitu. Nejvyšší správní soud považuje za stěžejní zabývat se ve vztahu k těmto námitkám účelem dávky doplatku na bydlení. Podle Nejvyššího správního soudu není účelem dávky doplatek na bydlení poskytnout žadateli o jeho přiznání finanční částku, která pokryje zbývající faktické náklady na bydlení bez omezení. Náklady totiž mohou *ad absurdum* i několikanásobně převyšovat náklady na bydlení v ostatních bytech v dané lokalitě. Účelem dávky doplatek na bydlení, jak vyplývá z textu zákona o pomoci v hmotné nouzi, je vyrovnaní odůvodněných nákladů na bydlení v případě žadatele, který není ani přes maximálně úsporný způsob života schopen tyto náklady hradit z vlastních zdrojů, resp. pokud příjem žadatele po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení je nižší než částka jeho živobytí. Dávka doplatek na bydlení je podpůrným řešením užívaným až v situaci, kdy nejsou vzniklé náklady dostatečně pokryty příspěvkem na bydlení ve spojení

pokračování

s eventuálně dalšími dávkami. Ostatně tento účel je patrný už z názvu dávky. Opačný výklad by znamenal, že stát by byl žadateli povinen doplatit libovolně vysokou částku na byt, který by byl pro jeho potřeby neúměrně veliký, neúměrně luxusně vybavený nebo v důsledku neúsporného chování žadatele vykazující neúměrně vysokou spotřebou energií. S tímto účelem koresponduje také limitovaný rozsah posuzování kvality daného bytu či domu (celkový stav, vybavení apod.), který nelze vždy zohlednit v plné míře. Jako hlavní referenční kritérium byla v metodických nástrojích ministerstvem stanovena rozloha obývaného bytu ve vztahu k počtu osob v něm žijících, a to ve snaze předejít situaci, kdy malý počet osob (popřípadě osoba jediná) obývají byt příliš veliký a úměrně tomu pro jejich objektivní potřeby také příliš nákladný. K tomu srov. např. metodický pokyn ministerstva č. 4/2010, v němž se uvádí, že *„S ohledem na možné situace, kdy osoby v hmotné nouzi obývají byty s podlahovou plochou, která je zřejmě pro jejich potřeby nadměrná, doporučuje se v těchto případech pro postup uvedený pod písm. a) i b) ještě porovnání výše nájemného v místě a čase obvyklé s náklady na plochu bytu připadající na jednotlivé osoby, která je používána při stanovení nákladů na bydlení v rámci státní sociální podpory. V případě, že byt obývá jedna osoba, doporučuje se započítat plochu 38m². Pokud obývají byt dvě osoby, doporučuje se započítat plochu 52m², v případě tří osob 68m² a v případě čtyř osob 82m². Obývá-li byt více osob, lze obytnou plochu pro uvedené situace úměrně navýšit.“* Nelze však setrvat pouze u tohoto jediného kritéria. Naopak je potřeba si uvědomit, že problematickými mohou v tomto kontextu být také byty malé, což je také případ stěžovatelky, u nichž není problémem zpravidla rozloha, ale např. neúměrně vysoké smluvně sjednané nájemné, přičemž důvod jeho značné výše nehraje pro potřeby posouzení nároku na dávku doplatek na bydlení roli. V obou nastíněných případech není úkolem státu uhradit žadatelům celkovou výši nákladů na bydlení zbylých po odečtení všech příjmů, včetně přiznaných sociálních dávek, ale pomoci jim v přiměřené míře, ruku v ruce s vedením k větší zodpovědnosti a úspornosti. Tvrdí-li stěžovatelka, že v jejím případě nelze mapu nájemného či jinak standardizované údaje použít z důvodu nedávno provedené rekonstrukce bytu a jeho nového vybavení, čímž v podstatě naznačuje, že byt, který obývá, díky těmto vlastnostem výrazně vybočuje, a to i cenově, z množiny bytů obdobné velikosti nacházejících se ve stejné lokalitě, je třeba, aby zvážila, zda objektivně nemůže svou sociální situaci řešit přestěhováním se do bytu méně nákladného, jenž může být paradoxně i větší co do podlahové plochy.

Další stížní námitka se týkala použití konkrétní částky stanovené v mapě nájemného za 1 m², resp. jejího stanovení fakticky ve výši průměrné hodnoty mapou nájemného stanoveného cenového rozmezí 78,20 – 83 Kč, tedy 80,60 Kč. Nejvyšší správní soud uznává, že částka na 1 m², s níž bylo počítáno, stanovená podle v minulosti závazné výše cílového nájemného pro danou oblast není ve správních rozhodnutích patřičně odůvodněna, resp. z nich jednoznačně neplyne, proč úřad práce a ministerstvo ji v rámci tohoto rozmezí zvolily. Tuto vadu však Nejvyšší správní soud nepovažuje za natolik závažnou, aby představovala důvod pro zrušení napadených rozhodnutí. Ani v případě, že by výpočet vycházel z horní hranice rozpětí, tj. 83 Kč/m², by totiž výše odůvodněných nákladů na stěžovatelčino bydlení nevzrostla natolik, aby rozdíl uznaných stěžovatelčiných příjmů a nákladů nepřesahoval částku živobytí, v jejím případě 3.410 Kč. Ani při použití nejvyšší možné částky by tedy stěžovatelce nárok na doplatek na bydlení přiznán nebyl.

Poukazovala-li stěžovatelka na nemožnost aplikace rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2013, č. j. 3 Ads 104/2012 - 40, konstatuje zdejší soud, že byt se v citovaném rozsudku řeší mírně odlišná skutková situace, shoduje se s danou věcí ve dvou základních obecných otázkách: zda je možno dotvořit mezeru v pozitivním právu výkladem založeným na textu metodického pokynu ministerstva a zda je možno vycházet při určování výše nájemného v místě obvyklého z mapy nájemného, je-li zpracována, jako závazného zdroje. Nejvyšší správní soud neshledal důvod, proč by nebylo možné citovaný rozsudek zohlednit v dané věci. Navíc krajský soud nesetřval pouze u odkazu na citovaný rozsudek, ale zabýval se také konkrétními okolnostmi projednávané věci.

Pokud stěžovatelka poukazovala na to, že správní orgány se neřídily metodickým pokynem č. 4/2010 a neprovedly místní šetření, z právní úpravy nevyplývá, že by správní orgány byly povinny provádět v každém jednotlivém případě a bez ohledu na další skutečnosti místní šetření. Právní úprava vycházela z možnosti využít mapu nájemného, což se v daném případě stalo a závěry správních orgánů mají oporu v právní úpravě.

Stejně tak jsou nedůvodné stížní námitky, ve kterých stěžovatelka vytýkala použití výše cílového nájemného ve stavu ke konci roku 2012, což doporučuje normativní instrukce ministerstva č. 10/2013. Především je třeba zdůraznit, že tato instrukce nabyla účinnosti až 1. 8. 2013. Jak již bylo výše uvedeno, správní orgány vycházely z údajů v mapě nájemného, pro něž nebyla zmíněná cílová hodnota přímým podkladem. Stěžovatelka ani neuvedla žádné konkrétní důvody, pro které v případě dříve stanovené cílové hodnoty nájemného spatřuje nezákonnost. Z žádného z metodických nástrojů ani jiného relevantního zdroje neplyne povinnost vyčerpat všechny možné způsoby, naopak např. metodický pokyn č. 4/2010 poměrně zřetelně upřednostňuje použití mapy nájemného a ostatní způsoby uvádí toliko jako prozatímní do doby, než bude mapa nájemného pro danou lokalitu k dispozici. Možnost použít mapy nájemného ostatně nevylučuje ani judikatura Nejvyššího správního soudu, či veřejný ochránce práv. V této souvislosti je třeba uvést, že stěžovatelka ani nepředložila zprávu veřejného ochránce práv týkající se její osoby, ze které by mělo vyplývat, že aplikací mapy nájemného došlo k porušení zákona. Stěžovatelka pouze vytrhává ze zprávy veřejného ochránce práv dílčí tvrzení. Nejvyšší správní soud považuje za potřebné zmínit, že si je vědom aktuální situace, v níž bylo upuštěno od aktualizace map nájemného. Současně je však nutno podotknout, že podle ust. § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházejí soudy při přezkumu správních rozhodnutí ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání.

Nejvyšší správní soud se neztotožnil se stěžovatelkou ani, co se týče tvrzené diskriminace její osoby tím, že jí nebyla dávka doplatek na byt přiznána ve stejné situaci, v níž je přiznávána obyvatelům ubytoven. Dané případy se od sebe zásadním způsobem odlišují. Stěžovatelka nebydlí v ubytovně, nýbrž ve výše specifikovaném bytě. Stejně tak jsou irelevantní poukazy na obecné politicko-sociální okolnosti. Na zákonnost napadených rozhodnutí nemá vliv ani námitka neposkytnutí předmětného metodického pokynu správními orgány podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Postup správních orgánů podle tohoto zákona podléhá samostatnému přezkumu.

Jako důvodná nebyla Nejvyšším správním soudem shledána ani stížní námitka týkající se způsobu výpočtu výše doplatku za vyúčtované služby. Z odůvodnění správních

pokračování

rozhodnutí, stejně jako z napadeného rozsudku, je evidentní, z jakého důvodu správní orgány a krajský soud dospěly k částce 276,66 Kč představující poměrnou část (1/12) z celkového nedoplatku za období od 1. 1. do 31. 12. 2012 (3.320 Kč). Vzhledem k tomu, že i přes pravidelné placení záloh ve výši 400 Kč za služby spojené s užíváním bytu, vznikla stěžovatelce v uplynulém roce povinnost uhradit nedoplatek v celkové výši 3.320 Kč, správní orgány správně tuto skutečnost vyhodnotily jako mající vliv na zvýšení odůvodněných nákladů na stěžovatelčino bydlení. Nepochybily přitom, když k celkové částce nepřipočítaly celý doplatek za služby, ale pouze část rovnající se jednomu kalendářnímu měsíci, neboť stejně tak v místě obvyklá výše nájemného, spotřebovaná elektřina či poplatek za odpad a jiné relevantní náklady, se pro účely rozhodnutí o přiznání doplatku na bydlení vyčísľují v měsících, a nikoliv v celých letech. Účelem doplatku na bydlení je pokrýt zbytkové měsíční náklady, pokud k tomu příjmy žadatele nestačí a nikoliv uhradit za něj zpětně všechny nedoplatky a jiné dluhy, které mu vznikly v předchozích letech.

Nejvyšší správní soud neshledal důvodné rovněž námitky, v nichž stěžovatelka namítala nedostatečné dokazování před krajským soudem, které mělo mít za následek vadu ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Dokazování podle ust. § 77 odst. 2 s. ř. s. provádí krajský soud jen, shledá-li zjištění skutkového stavu správními orgány nedostatečným. Možnost soudu doplnit dokazování nelze zaměňovat za povinnost. Pro podporu těchto závěrů lze odkázat např. na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89 (publ. pod č. 618/2005 Sb. NSS), ze dne 26. 11. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 104, a ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 Azs 61/2008 - 98 (všechny dostupné na www.nssoud.cz). V daném případě postupoval krajský soud v souladu s právní úpravou a judikaturou a jeho rozsudek netrpí vadami ve smyslu výše uvedeném. Co se týče návrhů stěžovatelky, především návrhu na provedení místního šetření za účelem zjištění parametrů jí obývaného bytu, krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku jasně uvedl, v čem spatřuje nadbytečnost provádění tohoto důkazu, konkrétně ve faktu, že samotná kvalita konkrétního bytu nemůže být podle jeho názoru zohledněna tak zásadním způsobem, jak tvrdila stěžovatelka. Obdobně bylo odůvodněno neprovedení dalších navržených důkazů. V postupu krajského soudu proto Nejvyšší správní soud nespátřuje nedostatky. Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelkou ani v tom, že by soud či správní orgány vůči ní postupovaly zaujatě. Postup v souladu s výše uvedenými obecnými pravidly nelze považovat za podjatý. Nejvyšší správní soud neshledal ani žádnou jinou vadu, pro kterou by bylo nutno rozhodnutí krajského soudu zrušit. Rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný a srozumitelný.

Z výše uvedených důvodů není kasační stížnost důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s. zamítl. O kasační stížnosti rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 a 2 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v řízení úspěch neměla, a proto jí právo na náhradu nákladů řízení nenáleží, ministerstvo nemá právo na náhradu nákladů ze zákona, neboť je orgánem pomoci v hmotné nouzi.

Stěžovatelce byl pro řízení o kasační stížnosti ustanoven zástupcem advokát a podle ust. § 35 odst. 8 s. ř. s. platí v takovém případě odměnu advokáta včetně hotových výdajů stát. V dané věci však Nejvyšší správní soud zástupci stěžovatelky odměnu za zastupování nepřiznal, protože zástupce neučinil žádný úkon, za který náleží odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

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

V Brně dne 23. října 2014

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu