



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupíckové v právní věci žalobkyně: **D. P.**, zastoupena JUDr. Jiřím Cehákem, advokátem se sídlem nám. Míru 1, Nový Bor, 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 14. 5. 2018, č. j. 60 Ad 1/2018 - 18,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Ustanovenému zástupci žalobkyně JUDr. Jiřímu Cehákovi, advokátovi, **se nepřiznává** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Oznámením Úřadu práce České republiky – Krajská pobočka v Liberci, Kontaktní pracoviště Česká Lípa (dále také „správní orgán prvního stupně“) byla žalobkyni na základě její žádosti zvýšena dávka pomoci v hmotné nouzi – doplatek na bydlení z 1 258 Kč na 1 329 Kč měsíčně ode dne 1. 7. 2017. Žalobkyni však dávka nebyla zvýšena v požadované výši, neboť jí část měsíčně hrazené zálohy vodného a stočného nebyla uznána jako odůvodněný náklad na bydlení v místě obvyklý ve smyslu § 34 odst. 1 písm. b) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“). Správní orgán prvního stupně žalobkyni do odůvodněných nákladů na bydlení započítal úhradu vodného a stočného pouze ve výši

stanovené v Příloze č. 12 vyhlášky č. 48/2014 Sb., kterou se mění vyhláška č. 428/2001 Sb., kterou se provádí zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „vyhláška č. 48/2014 Sb.“), v níž je stanovena roční potřeba vody na jednoho obyvatele bytu s tekoucí teplou vodou (teplá voda na kohoutku) za rok na 35 m³. Správní orgán prvního stupně zjistil v místě obvyklou cenu vodného a stočného ve výši 98,30 Kč za m³. Následně vypočítal cenu ročního vodného a stočného, kterou vydělil počtem kalendářních měsíců v roce a dospěl k závěru, že měsíční částka vodného a stočného představující odůvodněné náklady na bydlení žalobkyně činí 286,71 Kč. Žalobkyně však v rozhodném období hradila zálohu vodného a stočného ve výši 824 Kč. Skutečné celkové náklady na bydlení žalobkyně tak činily včetně vodného a stočného 5 200 Kč. Všechny ostatní položky byly uznány v plné výši, a proto správní orgán prvního stupně uzavřel, že odůvodněné náklady na bydlení představovaly pouze částku 4 662,71 Kč. Na úhradu těchto odůvodněných nákladů na bydlení žalobkyně pobírala v rozhodném období příspěvek na bydlení ve výši 3 334 Kč, zbývajících částku 1 329 Kč správní orgán prvního stupně žalobkyni přiznal jako doplatek na bydlení. Proti tomuto postupu žalobkyně podala námitky, s nimiž se správní orgán prvního stupně vypořádal rozhodnutím ze dne 1. 9. 2017, č. j. 59778/2017/CLI, kterým rozhodl o doplatku na bydlení ve výši 1 329 Kč měsíčně od července 2017. Žalobkyně následně podala odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 11. 2017, č. j. MPSV-2017/230087/-917 zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[2] Žalobkyně se proti rozhodnutí žalovaného bránila žalobou. Dle žalobkyně je stanovená roční spotřeba vody pro jednoho obyvatele bytu ve vyhlášce č. 48/2014 Sb. uvedena za jiným účelem, než pro stanovování spotřeby vody pro domácnost užívanou jednou osobou, a proto není možné tento údaj použít ve vztahu k osobám v hmotné nouzi. Stanovená spotřeba vody je nepřiměřeně nízká. Správní orgán prvního stupně uvedl výši maximálních započitatelných nákladů za jednotlivé položky, které mohou být zohledněny jako odůvodněné náklady na bydlení. Pro družstevní byt o rozloze 41 m², který žalobkyně užívá, činí tyto náklady 6 328,46 Kč. Žalobkyně však má nižší skutečné náklady na bydlení (5 200 Kč), a proto jí nelze neuznat celou částku vodného a stočného 824 Kč měsíčně a přiznat pouze 286,71 Kč.

[3] Krajský soud žalobu zamítl. V souladu s žalovaným uvedl, že stát nehradí žadatelům o dávku veškeré náklady, které vynakládají na zajištění potřeby bydlení, ale pouze náklady do výše odůvodněných nákladů na bydlení. Kompenzaci nákladů na bydlení sociálně potřebným zajišťuje především příspěvek na bydlení, který žalobkyně pobírala. Dle § 34 odst. 1 písm. b) zákona o hmotné nouzi se do odůvodněných nákladů na bydlení započítávají pravidelné úhrady za služby spojené s užíváním bytu maximálně však do výše, která je v místě obvyklá. Zákonodárce však nestanovil, co je maximální výši v místě obvyklou. To žalovaný překlenul metodickou činností ve smyslu § 60 odst. 1 písm. a) a b) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Dle Přílohy č. 1 Instrukce náměstka pro řízení sekce 4 č. 7/2017 ze dne 21. 4. 2017 ke sjednocení postupu při aplikaci zákona č. 98/2017 Sb. (dále jen „Instrukce“) se maximální výše měsíčních nákladů za vodné a stočné v místě obvyklá určí podle vzorce použitého správními orgány s tím, že průměrná roční spotřeba vody na osobu činí 35 m³. Tato hodnota je převzata z Přílohy č. 12 vyhlášky č. 48/2014 Sb. Stanovení maximální výše úhrady vodného a stočného tak mělo oporu ve správní praxi.

pokračování

Skutečnost, že odůvodnění rozhodnutí správních orgánů odkaz na tuto správní praxi neobsahuje a postup dle metodického pokynu nezmiňuje, představuje pouze dílčí nedostatek. Účelem § 34 odst. 1 písm. b) zákona o hmotné nouzi je „zastropovat“ výši pravidelně hrazených nákladů za služby spojené s užíváním bytu, tedy i nákladů na vodné a stočné. Výše těchto nákladů je dána nejen cenou, ale také spotřebou. Správním orgánům nelze vytýkat, že tuto hodnotu převzaly pro stanovení průměrné roční spotřeby vody pro jednu osobu. Krajský soud uzavřel, že žalobkyni nelze uznat celou částku 5 200 Kč, kterou měsíčně vynakládala na bydlení, jen proto, že např. nájemné, výdaje na teplo či zálohy na elektrickou energii byly nižší, než jaké by mohly být zohledněny jako maximální v místě obvyklé. Pokud některá položka přesahuje odůvodněné náklady, je započítávána pouze do odůvodněné výše. Proto jí záloha na vodné a stočné byla zohledněna pouze částečně v souladu s § 34 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

II.

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) se včas podanou kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku krajského soudu. Vyhláška č. 428/2001 Sb., kterou provádí zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (dále jen „vyhláška č. 428/2001 Sb.“), vznikla za jiným účelem, než pro stanovení maximální spotřeby vodného a stočného na jednu osobu samostatně užívající byt pro výpočet dávek v hmotné nouzi. Stěžovatelka citovala přílohu č. 12 této vyhlášky a uvedla, že údaj 35 m³ se týká pouze vodného nebo stočného. Pokud se správní orgány chtěly řídit tímto údajem, měly jej vynásobit dvěma. Uvedená potřeba vody se navíc vztahuje k jedné osobě bytu, nikoliv k jedné osobě samostatně užívající byt. V těchto formulacích je rozdíl, neboť jedna osoba bytu může být například jednou osobou z pětičlenné domácnosti. Pro nejnáročnější činnosti z hlediska spotřeby vody (praní prádla, vaření) se voda čerpá jen jednou, což při následném rozpočítání spotřeby vody na jednotlivé osoby může činit průměrnou spotřebu 35 m³ na osobu a rok. Obdobné platí pro osoby, které byt neužívají celoročně nebo každodenně, což však není případ stěžovatelky. Uvedená roční spotřeba je pro ni nedostatečná. Neuznanou část záloh vodného a stočného musela hradit z příspěvku na živobytí. Krajský soud se nevypořádal „s extrémně nízkým množstvím vodného a stočného“. Stanovení průměrné spotřeby vody na osobu bytu dle Přílohy č. 12 vyhlášky č. 428/2001 Sb. je nezákonné. Správní orgány nesprávně vyložily § 34 zákona o hmotné nouzi, neboť zatímco stěžovatelce jsou kráceny skutečně vynakládané výdaje na bydlení ve výši 5 200 Kč, jinému nájemníkovi mohou být hrazeny vynaložené náklady až do výše 6 328 Kč. Stěžovatelce byl na základě její žádosti ustanoven zástupce, který kasační stížnost dále nedoplnil.

[5] Žalovaný se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

III.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, který se dle stěžovatelky „nepozastavil nad nezákonným a extrémně nízkým množstvím vodného a stočného a vystačil si s konstatováním potřeby zastropovat cenu v místě obvyklou směrným číslem.“ Nejvyšší správní soud připomíná, že nepřezkoumatelnost rozsudku není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatelky o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadený rozsudek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24). Z rozsudku krajského soudu je zcela patrné, jakými úvahami byl veden k závěru o nedůvodnosti podané žaloby. Stěžovatelka podala žalobu z logiky věci kvůli tomu, že jí nebyly uznány měsíčně hrazené náklady na bydlení v plné výši, konkrétně náklady vodného a stočného. Krajský soud posoudil skutkový stav se zřetelem k odpovídající právní úpravě, zejména k zákonu o hmotné nouzi a dospěl k závěru, že odůvodněná výše nákladů na bydlení není a ani dříve nebyla v zákoně výslovně stanovena. Dle Přílohy č. 1 Instrukce je maximální výše měsíčních nákladů za vodné a stočné určena dle vzorce tak, že průměrná roční potřeba vody na osobu (35 m^3) je vynásobena cenou vodného a stočného v místě obvyklou a vydělena počtem kalendářních měsíců. Takto zjištěná výše byla stěžovateli uznána jako odůvodněný náklad na bydlení, zbývající jí hrazená část nikoliv. Z odůvodnění rozsudku krajského soudu je nepochybné, z jakých důvodů žalobkyni nevyhověl. Rozsudek je zcela přezkoumatelný, o čemž svědčí i to, že stěžovatelka s jeho závěry polemizuje. Věcný nesouhlas se závěry krajského soudu nezpůsobuje nepřezkoumatelnost jeho rozsudku pro nedostatek důvodů.

[9] K další argumentaci stěžovatelky stran užití hodnoty 35 m^3 potřeby vody na osobu a rok je třeba uvést, že vyhláška č. 428/2001 Sb. dle § 1 písm. j) výslovně upravuje „určení množství odebrané vody bez měření“. V příloze č. 12 stanovuje směrné číslo roční potřeby vody „na jednu osobu bytu s tekoucí teplou vodou (teplá voda na kohoutku) za rok 35 m^3 “. Lze se ztotožnit se stěžovatelkou v tom, že vyhláška č. 428/2001 Sb. byla vydána k provedení zákona o vodovodech a kanalizacích. To však samo o sobě neznamená, že jen proto nemohou správní orgány z této vyhlášky vycházet při stanovení množství odebrané vody bez měření na osobu a rok jako z určitého referenčního rámce ke stanovení hranice maximální výše vodného a stočného, které představuje odůvodněný náklad na bydlení. Průměrná roční potřeba vody ve výši 35 m^3 není jedinou veličinou vstupující do vzorce pro výpočet maximálních uznatelných měsíčních nákladů za vodné a stočné. Tato hodnota je vynásobena cenou vodného a stočného v místě obvyklou, tedy cenou, v níž je obsaženo jak vodné, tak stočné. Stěžovatelka svoji argumentaci soustředí pouze proti výši stanovené potřeby vody na osobu a rok. Vodné a stočné je však obsaženo v ceně, nikoliv ve spotřebě. Proto její obtížně uchopitelná argumentace o tom, že údaj 35 m^3 se týká pouze buď vodného, nebo stočného, nemůže být důvodná.

[10] Měla-li stěžovatelka za to, že hodnota potřeby vody na osobu a rok je stanovena jako příliš nízká, lze k tomu pouze obecně konstatovat, že k závěru o nezákonnosti správní praxe nepostačuje obecné tvrzení stěžovatelky, že je pro ni takto stanovená výše spotřeby vody nedostatečná. Ministerstvo práce a sociálních věcí v souladu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi přijalo Instrukci, kterou blíže konkretizovalo § 34 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi pro určení odůvodněných nákladů na bydlení, do kterých se započítávají: *pravidelné úhrady za služby spojené s užíváním bytu, maximálně však do výše,*

pokračování

která je v místě obvyklá“. Z povahy věci jde v případě určení odpovídající roční potřeby vody o údaj, který nemůže zohlednit specifické konkrétní podmínky konkrétního žadatele o doplatek na bydlení. Sama stěžovatelka uvádí v kasační stížnosti modelové příklady, pro které by stanovená roční potřeba vody 35 m³ mohla být dostačující. To však na druhou stranu neznamená, že by nebylo lze z těchto údajů vycházet i tehdy, pokud jsou užity ke stanovení potřeby vody pouze jedné osoby v domácnosti. Každá osoba žadatele o dávku doplatek na bydlení uvádí individuální skutečnosti, na základě kterých uplatňuje nárok na čerpání dávky. Jakkoli tedy stěžovatelka navozuje, že v případě více osob v domácnosti je stanovená potřeba vody pro každou osobu výhodnější, nelze současně tvrdit, že potřeba vody, ze které správní orgány v jejím případě vycházely, je vůči ní nezákonná či diskriminační. Stěžovatelka totiž ve skutečnosti nesouhlasí s tím, že je roční potřeba vody stanovena ve vztahu k jedné osobě, jednomu spotřebiteli, nikoli k domácnosti. Tvrzení o nedostatečnosti hodnoty 35 m³ je pak důsledkem právě této skutečnosti. Nejvyššímu správnímu soudu nepřisluší vzhledem k platné právní úpravě domýšlet argumenty, které by případně svědčily o účelnosti stanovení potřeby vody ve vztahu ke každé odebírající osobě a nikoli např. k odběrnému místu, s efektem právě opačným, než jaký navozuje stěžovatelka.

[11] Lze připomenout, že skutečná měsíční úhrada vodného a stočného stěžovatelky byla téměř třikrát vyšší, než kolik činil právními předpisy stanovený odůvodněný náklad na bydlení. Případné vynásobení směrného čísla roční spotřeby vody dvěma (35 m³ x 2), jak bez bližší argumentační opory navrhuje stěžovatelka, a dosazení do vzorce, by tak nevedlo k pokrytí její měsíční úhrady vodného a stočného. Lze se jen domnívat, že požadavek na zdvojnásobení údaje souvisí s kategoriemi vodného a stočného, což však jsou složky ceny za spotřebu, nikoli spotřeba samotná, jak již bylo výše uvedeno.

[12] Nejvyšší správní soud se s krajským soudem ztotožňuje rovněž v tom, že překročení maximální uplatnitelné výše jednoho druhu nákladu na bydlení nelze zohlednit ani s tím, že v jiných nákladech (například za nájemné nebo elektrickou energii) stěžovatelka případně nedosáhla maximální hranice výdaje v místě obvyklého. Každý výdaj na bydlení, který je zahrnut do odůvodněných nákladů na bydlení, je vymezen konkrétními kritérii, přičemž pokud některá z položek odůvodněných nákladů přesáhne maximální výši odůvodněných nákladů na bydlení, lze ji přiznat jen v odůvodněné výši, která je v místě obvyklá. Lze v této souvislosti poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2014, č. j. 7 Ads 140/2014 – 41, dle kterého *„není účelem dávky doplatek na bydlení poskytnout žadateli o jeho přiznání finanční částku, která pokryje zbývající faktické náklady na bydlení bez omezení (...) účelem dávky doplatek na bydlení, jak vyplývá z textu zákona o pomoci v hmotné nouzi, je vyrovnání 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.“*

[13] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[14] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně

úspěšnému žalovanému by případná náhrada nákladů nemohla být přiznána s poukazem na § 60 odst. 2 s. ř. s., podle kterého ustanovení § 60 odst. 1 přiznávající právo na náhradu nákladů řízení procesně úspěšnému účastníku neplatí, mělo-li by být právo přiznáno správnímu orgánu ve věcech (mimo jiné) pomoci v hmotné nouzi a sociální péče.

[15] Ustanovenému zástupci stěžovatelky Nejvyšší správní soud nepřiznal odměnu za zastupování, neboť z obsahu soudního spisu nevyplývá, že by ve věci učinil úkon právní služby, za který náleží odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), 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 9. července 2019

Mgr. David Hipšr
předseda senátu