



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **Ing. R. K.**, zastoupena Mgr. Ivou Jónovou, advokátkou, se sídlem Masarykova 1214/95, Ústí nad Labem, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, týkající se řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. MPSV-UM/4462/13/4S-LBK, ze dne 15. 8. 2013, č. j. MPSV-UM/3591/13/9S-LBK, ze dne 4. 7. 2013, a č. j. MPSV-UM/3558/13/9S-LBK, ze dne 3. 7. 2013, o kasační stížnosti žalobkyně proti výroku II. a III. rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci ze dne 19. 6. 2014, č. j. 60 Ad 15/2013 - 96,

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.** Ustanovené zástupkyni advokátce Mgr. Ivě Jónové **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 :

I. Vymezení věci

[1] Rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci (dále jen „krajský soud“), ze dne 19. 6. 2014, č. j. 60 Ad 15/2013 - 96, byla zamítnuta žaloba v části, kterou se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného č. j. MPSV-UM/3591/13/9S-LBK, ze dne 4. 7. 2013, a č. j. MPSV-UM/3558/13/9S-LBK, ze dne 3. 7. 2013 (výrok II.), kterými byla zamítnuta její odvolání proti rozhodnutím Úřadu práce, krajské pobočky v Liberci (dále jen „úřad práce“), jimiž bylo rozhodnuto o nepřiznání dávky doplatek na bydlení podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“), a tato rozhodnutí byla potvrzena. Výrokem I. krajský soud žalobě vyhověl, když zrušil rozhodnutí žalovaného č. j. MPSV-UM/4462/13/4S-LBK, ze dne

15. 8. 2013, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí úřadu práce, kterým nebyla taktéž přiznána dávka doplatek na bydlení podle zákona o pomoci v hmotné nouzi. Výrokem III. krajský soud vyslovil, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[2] Krajský soud ze správních spisů zjistil, že žalobkyně žádala o dávku doplatek na bydlení za měsíc říjen, listopad a prosinec 2012. Sama obývá nájemní byt o velikosti 34 m², nájemné činí 5.000 Kč, dále platí 400 Kč jako měsíční úhrady za služby, 41 Kč za odvoz odpadků, zálohu na elektřinu 1.510 Kč. Doložila také, že dne 10. 10. 2012 zaplatila částku 2.853 Kč jako doplatek elektřiny za období od 20. 12. 2011 do 1. 10. 2012. Její příjmy v období, pro které žádala o dávku, činily výživné ve výši 2000 Kč měsíčně, dále pobírala přídavek na děti ve výši 700 Kč měsíčně, příspěvek na živobytí ve výši 1.520 Kč měsíčně a příspěvek na bydlení ve výši 4.593 Kč měsíčně. Úřad práce vycházel z odůvodněných nákladů ve výši 5.285,25 Kč (říjen 2012), když zohlednil náklady obvyklé ve výši 2.147,44 Kč, částku za elektřinu ve výši 1.510 Kč, platby za služby ve výši 441 Kč a zohlednil příspěvek na bydlení ve výši 4.593 Kč. Pro měsíce listopad a prosinec 2012 vycházel z odůvodněných nákladů ve výši 4.098,44 Kč, když zohlednil obvyklé nájemné ve výši 2.147,44 Kč, platbu za elektřinu a služby ve shodné výši, již nezohledňoval doplatek na elektrickou energii. Dospěl k závěru, že rozdíl příjmů a odůvodněných nákladů převyšuje částku živobytí 3 410 Kč, proto dávku nepřiznal. Dle žalovaného úřad práce při stanovení částky skutečně vycházel z výše cílového nájemného podle zákona o jednostranném zvyšování nájemného (nikoliv z výše nájemného v místě obvyklé), které pro byt žalobkyně započítal ve výši 2.147,44 Kč. Elektřina byla započtena v částce 1.510 Kč. V měsíci říjnu 2012 pak ještě v částce 1.186,81 Kč, neboť do odůvodněných nákladů nelze započítat celou výši doplatku za uvedené období, ale jen alikvótní část za období od podání žádosti. Dle žalovaného zákon o pomoci v hmotné nouzi omezoval výši nájemného u nájemní formy bydlení výši cílového nájemného s odkazem na zákon č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále jen „zákon o jednostranném zvyšování nájemného“), přičemž cílová hodnota měsíčního nájemného byla stanovena v bytech obcí Libereckého kraje s počtem obyvatel k 1. 1. 2009 vyšším než 50.000 obyvatel ve výši max. 63,16 Kč/m², proto stanovení výše částky nájemného u bytu 34 m² činí 2.147,44 Kč.

[3] K procesním vadám vytýkaným správním orgánům, uvedl krajský soud v odůvodnění rozsudku, že správní řízení vedené úřadem práce skutečně vykazovalo některá pochybení, zejména když neakceptoval udělenou plnou moc ze dne 8. 4. 2013 již od počátku jejího předložení, avšak v daném případě se nejednalo o vadu, která by opravňovala soud správní rozhodnutí zrušit ve smyslu § 76 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Toto pochybení při vedení správního procesu nebylo takové povahy a intenzity, že by mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí o přiznání dávky přeplatek na bydlení. Krajský soud také neshledal pochybení při zjišťování skutkového stavu rozhodného pro posouzení nároku žalobkyně na dávku (doplatek na bydlení), pokud správní orgány nevedly dokazování k prověření kvality jejího bydlení, neboť taková zjištění nebyla pro posouzení nároku na přiznání dávky relevantní. Okruh rozhodných skutečností, které je orgán pomoci v hmotné nouzi povinen v tomto případě zjišťovat, vymezují především ustanovení § 33, 34, 35 zákona o pomoci v hmotné nouzi, což reflektuje také § 72 téhož zákona, který vymezuje doklady, které je třeba k žádosti o přiznání doplatku na bydlení přiložit. Tyto žalobkyně doložila, správní orgány tudíž měly veškeré nutné podklady pro to, aby posoudily podané žádosti v zákonném rámci. *„Kvalita bydlení (tj. byt nově vybudován z půdního prostoru, zrekonstruován a nově vybaven) nemůže být při rozhodování o nároku na dávku doplatek bydlení a její výši dle § 33, 34, 35 zákona o pomoci v hmotné nouzi zohledněna způsobem, kterého se žalobkyně dožadovala.“* Proto ani krajský soud návrhům žalobkyně na její výslech a provedení šetření v místě jejího bydlení nevyhověl. Dále krajský soud shledal s odkazem na § 52 zákona o pomoci v hmotné

pokračování

nouzi správným postup, kdy úřad práce zadával údaje o příjmech žalobkyně, nákladech na bydlení, podlahové ploše bytu do aplikačního programu hmotné nouze. Požadavek žalobkyně na provedení důkazu aplikací pro výpočet doplatku shledal krajský soud nerealizovatelným. Konečně pak ani skutečnost, že úřad práce nereagoval na žádost zmocněnce žalobkyně o pořízení a zaslání souhrnného stanoviska metodiků Ministerstva práce a sociálních věcí k doplatku, nebyla důvodem pro zrušení napadených rozhodnutí. Ustanovení § 38 s. ř. opravňuje dotčené osoby činit si v souvislosti s právem nahlížet do spisu výpisy a požadovat, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho částí. Nelze z něj však dovodit „*povinnost správních orgánů reagovat na žádost žalobkyně způsobem, jakým si to představovala, tedy, že by jí některé podklady, resp. kopie správní orgán přímo zaslal k jejím rukám*“.

[4] Jako nedůvodnou posoudil krajský soud také námitku žalobkyně ohledně nesprávného výkladu ustanovení § 34 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi týkajícího se maximální započitatelné výše nájemného pro potřeby rozhodnutí o doplatku na bydlení. Stát žadateli o dávku doplatek na bydlení nehradí veškeré náklady, které skutečně vynakládá na zajištění potřeby bydlení, ale dávky poskytuje „*pouze v případě, že určitým způsobem definované náklady bydlení (limitované „stropem“ započitatelných nákladů na bydlení) přesáhnou stanovenou hranici s cílem zachovat žadateli takovou částku příjmů, aby jeho výživa a základní osobní potřeby byly zajištěny na zákonem stanovené úrovni*“. Relevantní jsou ustanovení § 33 a § 34 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Podle § 33 odst. 1 písm. a) 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 jeho příjem (§ 9 odst. 1) zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí nižší než částka živobytí osoby (§ 24)*. Ustanovení § 34 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi stanoví, že *do odůvodněných nákladů na bydlení se započítává nájemné, popřípadě obdobné náklady spojené s družstevní a vlastnickou formou bydlení, a pravidelné úbrady 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 bytu*. Z toho je zřejmé, že započtení nájemného je omezeno výší nájemného obvyklého, popřípadě cílového s odkazem na zákon o jednostranném zvyšování nájemného. Pro Liberec (§ 3 zákona o jednostranném zvyšování nájemného) bylo v období od nabytí účinnosti tohoto zákona až do 31. 12. 2012 stanoveno cílové nájemné limitující výši nájemného, kterou lze započítat do odůvodněných nákladů na bydlení. „*Zákon o jednostranném zvyšování nájemného, ani zákon o pomoci v hmotné nouzi nijak nerozlišují, zda se jedná o byt s „neregulovaným“ nájemným. Není tedy pravdou, že by žalovaný, nereflektoval právní úpravu účinnou od 1. 1. 2012, konkrétně novelizaci provedenou zákonem č. 366/2011 Sb. Omezení výše započitatelného nájemného nájemným obvyklým dle § 34 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi se po 1. 1. 2012 uplatnilo v regionech či městech, pro které již nebylo možné aplikovat zákon o jednostranném zvýšení nájemného z bytu účinný jen do 31. 12. 2009 a určit tak výši cílového nájemného, nikoli v uvedených městech včetně Liberec, pro která bylo stanoveno cílové nájemné až do 31. 12. 2012.*“ Jelikož správní orgány vycházely v souladu se zákonem z cílového nájemného, nikoliv z nájemného obvyklého, nevyhověl soud návrhu na provedení důkazu metodikou žalovaného, ani znaleckým posudkem k určení obvyklého nájemného.

[5] Nedůvodné shledal krajský soud i námitky poukazující na diskriminaci ve smyslu zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „antidiskriminační zákon“). Krajský soud nezjistil, že by úřad práce a posléze žalovaný postupovali vůči žalobkyni oproti nájemcům ubytoven diskriminačním způsobem a z důvodu její rasy, etnického původu, národnosti, pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru nebo z důvodu těhotenství, mateřství či z důvodu pohlavní identifikace ji zkrátily na jejích veřejných právech. Nic takového žalobkyně neprokázala.

[6] Co se týče výše úhrady elektrické energie a její limitace výší místně obvyklou, převyšuje-li ji výše skutečné úhrady, nebylo zřejmé, jakými úvahami a matematickým výpočtem dospěly správní orgány k výsledné („aliquotní částí“) částce 1.186,81 Kč, proto krajský soud rozhodnutí žalovaného č. j. MPSV-UM/4462/13/4S-LBK, ze dne 15. 8. 2013, pro nepřezkoumatelnost zrušil.

II. Kasační stížnost

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla výroky II. a III. v záhlaví označeného rozsudku krajského soudu, kterými byla její žaloba proti rozhodnutím žalovaného zamítnuta z výše nastíněných důvodů a nebyla jí přiznána náhrada nákladů řízení. Stěžovatelka svou kasační stížnost opírá o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a navrhuje zdejšímu soudu, aby napadený rozsudek ve výroku II. a III. zrušil.

[8] Stěžejní námitka stěžovatelky směřuje proti výkladu § 34 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi, kdy krajský soud aproboval postup správních orgánů, které určily maximální výši odůvodněného nájemného jako cílové nájemné dle zákona o jednostranném zvyšování nájmu, zatímco stěžovatelka zastává názor, že měla být určena jako nájemné v místě obvyklé. Dle stěžovatelky výklad provedený správními orgány a krajským soudem nemá od 1. 1. 2012 oporu v zákoně, neboť na její situaci, kdy obývá byt s tržním a nikoliv regulovaným nájemným, nelze zákon o jednostranném zvyšování nájemného aplikovat. Stěžovatelka požaduje, aby se Nejvyšší správní soud vypořádal s její žalobní argumentací, neboť krajský soud ji nepřesvědčil o správnosti svého názoru. Stěžovatelka citovala své žalobní námítky týkající se nedostatečně zjištěného skutkového stavu úřadem práce a žalovaným a nereflexivní vývoje právní úpravy obsažené v § 34 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Žalovaný stanovil maximální započitatelnou výši nájemného jako cílové nájemné dle zákona o jednostranném zvyšování nájemného, je tedy zřejmé, že vycházel ze staré právní úpravy a nereflexivně novou právní úpravu (účinnou od 1. 1. 2012). Změnu nelze chápat tak, že limitem je cílové nájemné dle citovaného zákona. Úřad práce se dovolával mapy nájemného vydané Státním fondem rozvoje bydlení, která však dle stěžovatelky pro rok 2012 zřejmě neexistovala. „Tabulka“, ke které se stěžovatelka dostala, obsahovala cenu nájemného na m² u bytu o ploše 65 m², zatímco stěžovatelka užívá byt o ploše 34 m², přičemž mezi malometrážním bytem a bytem průměrné velikosti neplatí přímá úměra ohledně nákladů na jejich pořízení. Stěžovatelka dále vytýkala, že ačkoliv žalovaný maximální výši odůvodněného nájemného odůvodnil rozdílně než úřad práce, dospěli oba ke stejnému výsledku.

[9] Dále stěžovatelka rozvedla žalobní námitku diskriminace její osoby vůči příslušníkům národnostní menšiny. 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. Krajský soud stěžovatelce vytýkal, že nepředložila důkazy o vyplácení dávek přímo majitelům ubytoven v tvrzené výši a v rozporu se zákonem. Byly by to ale stovky listin, nelze tudíž požadovat, aby je všechny předložila. Způsob, jakým majitelé ubytoven profitují z dávek v hmotné nouzi, stěžovatelka považuje za porušování zákona. V této souvislosti poukázala na blíže nespecifikované reportáže ve sdělovacích prostředcích a apelovala na skutečnost, že dle jejího přesvědčení nemůže být ani soudce zcela imunní vůči dění ve společnosti. Stěžovatelka se cítí diskriminována, když jsou příslušníkům národnostní menšiny vypláceny obrovské částky nájemného, zatímco ona nemá z čeho žít, přičemž se odvolávala na antidiskriminační zákon.

pokračování

[10] K nedostatečnému posouzení skutkového stavu stěžovatelka uvedla, že správní orgány pochybily tím, že vůbec nezjišťovaly skutkovou podstatu a všechny důkazy jí navržené zamítly. Stěžovatelka rovněž namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku z důvodu neprovedení navrhovaných důkazů, včetně návrhu na provedení znaleckého posudku.

[11] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“).

[13] Kasační stížnost žalobce **není** důvodná.

a) *Limitní výše odůvodněných nákladů na bydlení - nájemné*

[14] Z obsahu napadeného rozsudku a kasační stížnosti Nejvyšší správní soud seznal, že zásadním problémem pro posouzení dané věci je otázka stanovení výše nájemného, kterou správní orgán při rozhodování o přiznání doplatku na bydlení určí jako maximální výši odůvodněných nákladů na bydlení ve smyslu § 34 odst. 1 písm. a) zákon o pomoci v hmotné nouzi. Rozhodující tedy je, zda touto maximální výší nájemného bylo pro přiznání dávky za měsíce listopad a prosinec 2012 nájemné v místě obvyklé, či cílové nájemné dle zákona o jednostranném zvyšování nájemného. Správní orgány i krajský soud zastávají názor, že v daném případě se maximální odůvodněná výše nájemného stanoví jako cílové nájemné dle zákona o jednostranném zvyšování nájemného. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem ztotožňuje.

[15] Stěžovatelka se domnívá, že maximální výše odůvodněného nájemného musela být v jejím případě určena jako nájemné v místě obvyklé, neboť ona užívá byt s „tržním nájemným“, na který se cílové nájemné dle zákona o jednostranném zvyšování nájemného nevztahuje, přičemž správní orgány nevzaly v potaz vývoj právní úpravy a krajský soud se s tím nevypořádal způsobem, který by stěžovatelku přesvědčil. Nejvyšší správní soud naopak uvádí, že právě s ohledem na vývoj právní úpravy obsažené v § 34 zákona o pomoci v hmotné nouzi není možné vyvodit jiný závěr, než že při rozhodování o dávce doplatek na bydlení v roce 2012 měl úřad práce pro účely stanovení maximální výše odůvodněných nákladů na nájemné vycházet z cílového nájemného (což ostatně přesvědčivě vysvětlil také krajský soud).

[16] S účinností do 31. 12. 2011 stanovil zákon o pomoci v hmotné nouzi jako limitní výši nájemného pouze cílové nájemné dle zákona o jednostranném zvyšování nájemného:

§ 34 (znění účinné do 31. 12. 2011)

(1) *Do odůvodněných nákladů na bydlení se započítává*

a) *nájemné až do výše cílového nájemného a pravidelné úhrady za služby bezprostředně spojené s užíváním bytu, popřípadě obdobné náklady spojené s družstevní a vlastnickou formou bydlení; 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, a (...).

[17] Zákonem č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „novela 2012“), bylo dotčeno ustanovení novelizováno s účinností od 1. 1. 2012 tak, že limitní výše nájemného byla stanovena jako nájemné v místě obvyklé, popřípadě jako cílové nájemné dle zákona o jednostranném zvyšování nájemného:

§ 34 (znění účinné od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2014)

(1) Do odůvodněných nákladů na bydlení se započítává

a) nájemné, popřípadě obdobné náklady spojené s družstevní a vlastnickou formou bydlení, a pravidelné úbrady 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 podpoře⁶³); úhradou služeb bezprostředně spojených s užíváním bytu, případně obdobnou vlastnickou formou bydlení, se rozumí úbrada 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, (...).

[18] Důvodem pro tuto novelu 2012 byl totiž fakt, že od začátku roku 2011 (úprava zákona o pomoci v hmotné nouzi proběhla se zpožděním, tedy až s účinností od roku 2012) již nebylo pro některé regiony či města cílové nájemné právními předpisy upraveno a nebylo tedy možné z něj pro účely zákona o pomoci v hmotné nouzi v těchto oblastech vycházet. V místech, kde ale úprava výše cílového nájemného ještě existovala, se jí správní orgány měly nadále řídit. A to i v případě stěžovatelky, neboť pro byty v městě Liberec byla tato právní úprava účinná až do konce roku 2012 (viz § 3 odst. 1 zákona o jednostranném zvyšování nájemného ve znění účinném od 1. 6. 2009 do 31. 12. 2012). Proto § 34 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi, obsahoval onu v daném případě stěžovatelkou rozporovanou formulaci „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“. Nájemné v místě obvyklé bylo třeba stanovit pouze pro ty oblasti, kde již nebylo možné vycházet ze zákona o jednostranném zvyšování nájemného.

[19] Tento výklad je správný také s ohledem na právní jistotu. Výše cílového nájemného byla vždy postavena najisto a neexistovaly pochybnosti o tom, jak ji stanovit. Naproti tomu výše nájemného v místě obvyklá nebyla stanovena žádným právním předpisem a tato skutečnost způsobila v praxi aplikační potíže, zejména v období pro rok 2011, ale i následně v roce 2012 (právě z důvodu absence jednoznačné právní úpravy výše obvyklého nájemného). Problém stanovení výše obvyklého nájemného v oblastech, kde již nebylo zákonem upraveno cílové nájemné, posuzoval zdejší soud v rozsudku ze dne 3. 10. 2013, č. j. 3 Ads 104/2012 – 40, kde mimo jiné vyslovil, že „v situaci, kdy vznikla v zákonné úpravě cílového nájemného ve většině obcí v České republice a zároveň v důsledku chybějícího vymezení „místně obvyklého nájemného“ zákonná mezera,

pokračování

musely orgány pomoci v hmotné nouzi řešit situaci s chybějícím klíčem pro určení maximální hranice odůvodněných nákladů na bydlení svými výkladovými prostředky, mezi něž nepochybně patří metodická činnost stěžovatele [viz § 60 písm. a) zákona č. 111/2006 Sb.]“. Z uvedené citace je zřejmé, že meze v zákoně, kterou bylo třeba dočasně vyřešit metodickou činností žalovaného (a vycházet tedy z ceny v místě obvyklé), existovala pouze u regionů či měst, pro které již nebylo možné využít úpravy cílového nájemného.

[20] Určování nájemného obvyklého pro byty, u nichž byla maximální výše odůvodněných nákladů stanovena najisto v podobě cílového nájemného, tudíž nebylo na místě a zákon to ani nepředpokládal. To ostatně dostatečně vysvětlil také krajský soud, který byt stěžovatelku o správnosti svého výkladu nepřesvědčil, vycházel ve svém jasně a srozumitelně zdůvodněném rozhodnutí z objektivně daného stavu právní úpravy, zatímco přesvědčení stěžovatelky je toliko subjektivní kategorie, jež nemůže být důvodem způsobujícím nezákonnost napadeného rozhodnutí.

[21] Nadto Nejvyšší správní soud uvádí, že § 34 zákona o pomoci v hmotné nouzi ve znění účinném od 1. 1. 2015 stanoví jako limitní výši započitatelných nákladů na bydlení pouze nájemné v místě obvyklé, neboť pro žádný region či město již není cílové nájemné právními předpisy upraveno. I z toho je tudíž zřejmé, že v období, kdy zákon o pomoci v hmotné nouzi obsahoval dvě možnosti, jak určit maximální výši započitatelných nákladů na nájemné (pro výpočet doplatku na bydlení), bylo pro volbu jedné z těchto možností rozhodující, zda úprava cílového nájemného pro danou lokalitu existovala či nikoliv, a ne skutečnost, zda žadatel užívá byt s „tržním“ či „regulovaným“ nájemným, jak se mylně domnívá stěžovatelka.

[22] Pro ne/přiznání doplatku na bydlení totiž nebylo nikdy rozhodné, zda žadatel užívá byt s „tržním“ či „regulovaným“ nájemným, resp. jakým způsobem byla určena výše nájemného, které žadatel skutečně hradí. Pro účely zákona o pomoci v hmotné nouzi tato skutečnost není relevantní (což vyplývá také z výše nastíněného vývoje právní úpravy – až do konce roku 2011 vycházel zákon o pomoci v hmotné nouzi pouze z výše cílového nájemného). Zákon se odvolává na výši cílového nájemného s úmyslem nastavit „strop“, který zajistí, že pro přiznání dávky v hmotné nouzi bude úřad práce zohledňovat toliko rozumnou výši nájemného a zabrání žadatelům požadovat úhradu nepřiměřených nákladů na bydlení a dávky v hmotné nouzi tímto způsobem zneužívat. Podle Nejvyššího správního soudu totiž není účelem dávky doplatek na bydlení poskytnout žadateli finanční částku, která bez omezení pokryje zbývající faktické náklady na bydlení. Náklady žadatele mohou *ad absurdum* i několikanásobně převyšovat náklady na bydlení v ostatních bytech v dané lokalitě. Účelem dávky doplatek na bydlení 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. Dávka doplatek na bydlení je podpurným řešením užívaným až v situaci, kdy nejsou vzniklé náklady dostatečně pokryty příspěvkem na bydlení eventuálně ve spojení s dalšími dávkami či příjmy žadatele. 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 spotřebu energií. Ze smyslu a účelu institutu maximální výše odůvodněných nákladů na bydlení je tudíž zřejmé, že rozlišovat, zda žadatel užívá byt s „tržním“ či „regulovaným“ nájemným, není podstatné a ani žádoucí. A to ani při zohlednění změny, kterou s účinností od 1. 1. 2012 ustanovení § 34 zákona o pomoci v hmotné nouzi seznalo (viz výše).

[23] S ohledem na výše nastíněný vývoj právní úpravy a smysl a účel institutu maximální výše odůvodněných nákladů na bydlení Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v období,

v němž bylo pro danou lokalitu stanoveno cílové nájemné, měly správní orgány pro účely zákona o pomoci v hmotné nouzi vycházet z jeho výše, a s nájemným v místě obvyklým byly povinny „počítat“ až pro případ absence právní úpravy cílového nájemného dle zákona o jednostranném zvyšování nájemného (tj. až od 1. 1. 2013, neboť Část 1. zákona o jednostranném zvyšování nájemného pozbyla platnosti k 31. 12. 2012). Námitky stěžovatelky tudíž nejsou důvodné.

[24] Jelikož úřad práce i žalovaný správní orgán správně vypočítaly maximální výši započitatelného nájemného za pomoci stanoveného cílového nájemného, nebylo třeba zabývat se námitkami týkajícími se existence mapy nájemného pro rok 2012 a tvrzením, že mezi náklady na pořízení malometrážního bytu a bytu průměrné velikosti neplatí přímá úměra. Byť úřad práce ve svém rozhodnutí mylně uvedl, že vycházel z ceny obvyklé, žalovaný ani krajský soud toto pochybení neshledali závažným, neboť ve skutečnosti úřad práce správně započítal nájemné cílové a tato vada nemohla vést k nesprávnosti a nezákonnosti jeho rozhodnutí, přičemž tento závěr žalovaný se zohledněním vývoje právní úpravy vyjasnil. Nejvyšší správní soud tedy nemůže přisvědčit stěžovatce ani v tomto rozsahu.

b) Zjišťování skutkového stavu a provedené dokazování

[25] Nejvyšší správní soud neshledal důvodné rovněž námitky, v nichž stěžovatelka namítala, nedostatečná skutková zjištění a dokazování ohledně kategorie bytu, a to jak správními orgány, tak v řízení před krajským soudem. Správní orgány nebyly povinny zjišťovat, zda nájemné hrazené stěžovatelkou odpovídá skutečnému stavu bytu, ale postačily předložené dokumenty, ze kterých byla zřejmá výše skutečně hrazeného nájemného a podlahová plocha bytu. Na tomto základě bylo třeba stanovit, jaká je výše limitní hranice odůvodněných nákladů (výpočet cílového nájemného pro daný byt, jež vychází toliko z platné a účinné právní úpravy a podlahové plochy bytu) a zda tato hranice přesahuje skutečně hrazené nájemné či nikoliv, přičemž do odůvodněných nákladů na bydlení započítává správní orgán vždy nižší částku z těchto dvou (limitní či skutečně hrazenou). Správní orgány zjistily tedy vše, co bylo pro rozhodnutí o dávce podstatné a jejich postupem nemohla být stěžovatelka zkrácena na svých právech. Stejně tak nepochybil ani krajský soud. 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, krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku jasně uvedl, v čem spatřuje nadbytečnost provádění důkazu výsledkem stěžovatelky a šetřením v místě jejího trvalého pobytu, konkrétně ve faktu, že samotná kvalita konkrétního bytu nemůže být podle jeho názoru zohledněna způsobem, kterého se stěžovatelka dožadovala. Obdobně bylo odůvodněno neprovedení dalších navržených důkazů. V postupu krajského soudu proto Nejvyšší správní soud nespatřuje nedostatky. Nejvyšší správní soud neshledal ani žádnou jinou vadu, pro kterou by bylo nutno rozhodnutí krajského soudu zrušit. Rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný a srozumitelný.

c) Diskriminace

[26] Nejvyšší správní soud se neztotožnil se stěžovatelkou ani co do tvrzené diskriminace její osoby tím, že jí nebyla dávka doplatek na bydlení přiznána ve stejné situaci, v níž je přiznávána obyvatelům ubytoven. Dané případy se od sebe zásadním způsobem odlišují.

pokračování

Stěžovatelka nebydlí v ubytovně, nýbrž ve výše specifikovaném bytě. Stejně tak jsou irelevantní poukazy na obecné politicko-sociální okolnosti.

[27] Poukazy na diskriminaci stěžovatelky z důvodů nepříslušnosti k národnostní menšině zdejší soud shledává nelogickými a nepřipadnými. Sama stěžovatelka uvádí, že vytýkaným způsobem obchází zákon provozovatelé a obyvatelé ubytoven. Je na rozhodnutí každého jednotlivce, zda bude obývat samostatný byt či ubytovnu, a to bez ohledu na příslušnost k národnostní menšině (ze zákona ani z rozhodovací praxe správních orgánů nevyplývá opak). Jak tedy stěžovatelka dospěla k závěru, že správní orgány ji oproti příslušníkům národnostní menšiny diskriminovaly, soud neseznal. Nadto Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelka, ačkoliv kritizuje praktiky majitelů ubytoven, jež profitují z nepřiměřeně vysokých dávek, přičemž tyto považuje za porušování zákona, chce v konečném důsledku na základě těchto skutečností získat *ad absurdum* výhodu sama pro sebe a s odkazem na protiprávní jednání jiných požaduje po soudu, resp. správních orgánech, aby vůči ní uplatnily odlišný způsob výpočtu nároku na dávku, než jaký přímo vyplývá ze zákona. Takovým námitkám tedy zdejší soud pochopitelně nemůže vyhovět.

[28] Stěžovatelka namítala, že nemohla předložit veškeré důkazy, protože by to byly tisíce listin a soudce dle jejího přesvědčení nemůže být vůči dění ve společnosti zcela imunní. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že soudce musí být především nezávislý a nestranný a musí vycházet ze skutečností, jež byly v konkrétním případě prokázány. V soudním řízení tudíž nelze poukazovat pouze na obecné politické a sociální problémy, o nichž nepřísluší rozhodovat soudům, nýbrž zákonodárci. Jakkoliv je soudce také člověkem, jež vnímá a subjektivně hodnotí dění ve společnosti, nejsou takové úvahy v soudním řízení na místě. Pokud by pak soudce při rozhodování zohledňoval své politicko-sociální přesvědčení bez ohledu na to, co vyšlo v řízení najevo, bylo by takové rozhodnutí stíženo závažnou vadou, jež by nutně způsobila jeho nezákonnost. Nejvyšší správní soud také podotýká, že v řízení před krajským soudem nebylo především prokázáno zkrácení stěžovatelky na jejích veřejných právech z důvodu její rasy, etnického původu, národnosti, pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru nebo z důvodu těhotenství, mateřství či z důvodu pohlavní identifikace ve smyslu antidiskriminačního zákona. Nebylo tedy vůbec relevantní předkládat důkazy o vyplácení dávek přímo majitelům ubytoven v tvrzené výši a v rozporu se zákonem (jak uvedla stěžovatelka), nýbrž prokázat v jejím případě diskriminační přístup správních orgánů. Za takový však nelze považovat postup v souladu se zákonem. Krajský soud tudíž postupoval správně, když neshledal argumentaci stěžovatelky důvodnou.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[30] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 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, žalovaný nemá právo na náhradu nákladů ze zákona, neboť je orgánem pomoci v hmotné nouzi.

[31] Stěžovatelce byla pro řízení o kasační stížnosti ustanovena zástupcem advokátka, přičemž v takovém případě platí odměnu advokáta včetně hotových výdajů podle ustanovení § 35 odst. 8 s. ř. s. stát. V dané věci však Nejvyšší správní soud zástupkyni stěžovatelky odměnu za zastupování nepřiznal, protože zástupkyně neučinila žádný úkon, za který náleží odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. ledna 2015

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu