4. 3. 2020

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Doplatek na bydlení – libovůle úřadu při stanovení výše dávky

V praxi dochází často k případům, kdy výše doplatku na bydlení není stanovena v souladu s právními předpisy. Jedná se o situace, kdy Úřad práce nemá k dispozici alespoň tři srovnatelné nájemné. V těchto případech Úřad práce totiž nepostupuje podle právních předpisů, ale stanovil si svým vnitřním předpisem vlastní postup.

Obecná východiska

Dávka doplatek na bydlení je jednou z dávek v systému pomoci v hmotné nouzi.[1] Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“) provádí čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že *„Každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek.“*[2] Jednou ze základních životních podmínek je i bydlení. V České republice pobírá doplatek na bydlení měsíčně několik tisíc osob, např. v roce 2017 to bylo 53 242 osob.[3] Tato dávka slouží k úhradě nákladů na bydlení. Neslouží však k úhradě nákladů na bydlení, které je daná osoba povinná platit na základě nájemní smlouvy či smluv uzavřených s poskytovateli služeb či dodavateli energií ve smluvně stanovené výši. Jde o úhradu nákladů na bydlení, které jsou považovány za odůvodněné z pohledu zákona o pomoci v hmotné nouzi.[4]

Veškerý postup Úřadu práce musí ovšem probíhat pouze na základě zákona v jeho mezích, jak je stanoveno nejen v Ústavě[5], ale i v Listině[6] a ve správním řádu[7].

Odůvodněné náklady na bydlení

Co se rozumí odůvodněnými náklady na bydlení, v případě nájemní formy bydlení, je uvedeno v § 34 písm. a) až c) zákona o pomoci v hmotné nouzi.[8] Aplikace tohoto ustanovení ve spojitosti s příslušnými ustanoveními zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, činí Úřadu práce často potíže. To dokládá například rozsudek Nejvyššího správního soudu 6 Ads 40/2018 - 42 ze dne 6. března 2019, v němž je uvedeno, že Úřad práce náležitě nezdůvodnil postup stanovení odůvodněných nákladů na bydlení, co se týče úhrady za spotřebu energií.

Nájemné v místě obvyklé

Zde se však zaměříme na stanovení odůvodněných nákladů na bydlení ve vztahu k započtení stanoveného nájemného. Nájemným se podle zákona o pomoci v hmotné nouzi rozumí nájemné hrazené v nájemních bytech, ale pouze do výše, která je v místě obvyklá.

Co se rozumí výší v místě obvyklou v zákoně o pomoci v hmotné nouzi budeme hledat marně. Definice tohoto pojmu v tomto zákoně uvedena není. Občanský zákoník užívá pojem srovnatelné nájemné obvyklé v daném místě, ale definici rovněž neobsahuje, tu přenechává prováděcímu právnímu předpisu. Tímto předpisem je nařízení vlády.[9]

Byť se pojmy na první pohled mírně liší (nájemné ve výši v místě obvyklé x srovnatelné nájemné obvyklé v daném místě) jedná se o totéž. To plyne i z § 7 nařízení vlády, podle kterého se některé

části nařízení nepoužijí pro účely zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Co se tedy rozumí nájemným ve výši v místě obvyklé dle zákona o pomoci v hmotné nouzi nalezneme v nařízení vlády, které upravuje i postup jeho stanovení. Podle nařízení vlády se nájemné v místě obvyklé stanoví pouze dvěma způsoby. Prvním způsobem je pořízení posudku znalce[10] a druhým způsobem je jeho stanovení na základě alespoň tří srovnatelných nájemných[11]. Jiný způsob stanovení v nařízení uveden není.

Stanovení nájemného v místě obvyklého za využití buď jeho stanovení na základě alespoň tři srovnatelných nájemných, nebo pořízením posudku znalce je tak postupem, který je Úřadu práce právními předpisy uložen, a který je pro tento úřad závazný a není možné se od tohoto postupu s ohledem na zásadu zákonnosti odchýlit. Proto i v rozsudku Nejvyššího správního soudu 4 Ads 178/2017 – 35 ze dne 12. října 2017 není při řešení této problematiky jiný postup, než ten který je stanoven v nařízení vlády, uveden. Shodně je to uvedeno ve Sborníku k dávkám pomoci v hmotné nouzi vydaném kanceláří Veřejného ochránce práv[12].

Jak se postupuje v praxi

Zde jde vidět, že teorie je jedna věc, ale praxe je věcí někdy zcela odlišnou. Ve velkých městech, kde se nachází mnoho příjemců sociálních dávek je pro Úřad práce vcelku snadné shromáždit dostatek podkladů pro stanovení nájemného v místě obvyklého, aby bylo možné postupovat podle § 3 odst. 1 písm. b) nařízení vlády a stanovit jeho výši na základě prokazatelného doložení výše nejméně tří srovnatelných nájemných.

Jiná situace je ovšem v mnoha případech, kdy žadatel o doplatek na bydlení bydlí v malé obci. V malých obcích se spíše pronajímají byty obecní než komerční. V těchto případech Úřad práce nemá k dispozici dostatek podkladů pro stanovení nájemného v místě obvyklého za využití minimálně tří srovnatelných nájemných. V tomto případě, kdy není možné využít postup dle § 3 odst. 1 písm. b) nařízení vlády by měl Úřad práce správně postupovat podle písm. a) tohoto ustanovení a pořídit posudek znalce. To se v praxi vůbec neděje.

Libovůle maskovaná analogií

V případě, kdy Úřad práce nemá alespoň tři srovnatelné nájemné, neopatří posudek znalce, ale stanoví výši odůvodněných nákladů za využití analogie § 8 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi[13]. Na základě tohoto postupu však srovná s výši příslušných normativních nákladů pro danou obec celkové skutečné náklady žadatele o dávku.

Využití analogie je v těchto případech nepřípustné a nemožné. V tomto smyslu se vyslovuje i teorie, která uvádí, že *„Nelze vyplňovat „mezery“ aplikací veřejnoprávních norem podle analogie*.“[14] Tento postup Úřadu práce je založen na základě Sdělení vedoucí oddělení dávek SSP a HN č. 5/2015 – Postup při určení v místě obvyklého nájemného pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi.

Ad absurdum

Představme si tedy situaci, kdy budou dva žadatelé o doplatek na bydlení, kteří budou mít stejné náklady na bydlení, budou ve stejné životní situaci, ale jeden žadatel bude bydlet v obci, kde žije více příjemců doplatku na bydlení, ale ten druhý bude bydlet v obci, kde je jediným žadatelem o tuto dávku.

V prvním případě budou odůvodněné náklady stanoveny přesně podle práva. Nájemné v místě obvyklé bude stanoveno na základě doložení alespoň tří srovnatelných nájemných, služby budou započteny rovněž do výše v místě obvyklé pro tyto druhy služeb a stejně tomu bude v případě

spotřeby energií. Zkrátka: pro každý druh nákladů na bydlení bude určena zvláštní výše v místě obvyklá.

V druhém případě se však sečtou všechny náklady na bydlení daného žadatele a budou srovnány s částkou normativních nákladů na bydlení. Jedna suma a jedna maximální hranice.

Jaký je výsledek? Dvě stejné žádosti, ale dvě jiné výše dávek. Jedna dávka stanovená podle práva, druhá podle libovůle.

Závěr

Ač to vypadá zvláštně, nejedná se o nic neobvyklého. Tento postup je v praxi naprosto běžný. Je velkou škodou, že dávky pomoci v hmotné nouzi pobírají lidé s nízkým právním vědomím. Ještě větší škodou je, že Ministerstvo práce a sociálních věcí tento postup v rozporu s právem Úřadu práce schvaluje. Bylo by ku prospěchu věci, kdyby se našel alespoň jeden případ, který by se dostal až k soudu. Dokud se nic takové neprojedná soudně, bude si dál Úřad práce ve spolupráci s MPSV jednat dle svých vlastních pravidel.

Bc. Lukáš Polách

e-mail: Polach.L@email.cz

---

[1] § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 111/2006 Sb.

[2] čl. 30 odst. 2 zákona č. 2/1993 Sb.

[3] K dispozici >>> zde. str. 6

[4] § 34 zákona č. 111/2006 Sb.

[5] zákon č. 1/1993 Sb.

[6] zákon č. 2/1993

[7] zákon č. 500/2004 Sb.

[8] Do odůvodněných nákladů na bydlení se započítávají

a) nájemné, popřípadě obdobné náklady spojené s vlastnickou nebo družstevní formou bydlení nebo obdobné náklady při užívání bytu v jiné než nájemní, družstevní nebo vlastnické formě bydlení; nájemným nebo obdobnými náklady při užívání bytu v jiné než nájemní, družstevní nebo vlastnické formě bydlení se rozumí nájemné hrazené v nájemních bytech, a to až do výše, která je v místě obvyklá; obdobnými náklady spojenými s vlastnickou nebo družstevní formou bydlení se rozumí výše prokazatelných nákladů, maximálně však do výše nákladů uvedených v zákoně o státní sociální podpoře,

b) pravidelné úhrady za služby spojené s užíváním bytu, maximálně však do výše, která je v místě obvyklá; úhradou služeb bezprostředně spojených s užíváním bytu 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,

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

[9] nařízení vlády č. 453/2013 Sb., o stanovení podrobností a postupu pro zjištění srovnatelného nájemného obvyklého v daném místě.

[10] § 3 odst. 1 písm. a) nařízení vlády č. 453/2013 Sb.

[11] § 3 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 453/2013 Sb.

[12] K dispozici >>> zde. str. 186 až 188

[13] Jestliže nebude možné určit výši odůvodněných nákladů na bydlení výpočtem podle odstavce 4, protože se obdobný byt, jiný než obytný prostor nebo ubytovací zařízení v dané obci nenachází, určí se výše odůvodněných nákladů na bydlení pro byt postupem uvedeným v odstavci 3 podle normativních nákladů na bydlení podle § 26 zákona o státní sociální podpoře, a pro jiný než obytný prostor nebo ubytovací zařízení postupem uvedeným v odstavci 3 podle odůvodněných nákladů na bydlení podle § 34 písm. d).

[14] Boguszak, J. – Čapek, J. – Gerloch, A.: Teorie práva. Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 108. (348 s.)

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Civilněprávní prostředky ochrany při koupi falzifikátu
- Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů
- Konec zákonné koncentrace řízení? Návrh Nejvyššího soudu před Ústavním soudem
- Soudní poplatky v řízení o rozvodu manželství a úpravy poměrů k nezletilému dítěti po tzv. rozvodové novele
- Imise ve stavebním řízení aneb kde končí veřejný zájem a začíná soukromé právo?
- Užívání prostoru nad pozemkem třetí osobou
- Přístup k nemovitosti přes pozemek třetí osoby
- PŘEHLEDNĚ: Jak funguje předkládání plné moci? Postačí soudu jen její „fotokopie“? Aneb vývoj právní úpravy požadavků na plnou moc v našem právním systému.
- Využívání nástrojů umělé inteligence: proč je GDPR relevantní?
- Transfer Pricing: Na co si dát pozor s blížícím se koncem roku
- Byznys a paragrafy, díl 24.: Digitalizace korporátního práva: EU cílí na snížení administrativy při přeshraničním podnikání