

Zpráva o šetření ve věci paní A.

A - Předmět šetření

Podnětem ze dne 13. 2. 2013 se na mě obrátila paní A., nar. aaa, t. č. bytem xxx, nyní bytem yyy (dále také „stěžovatelka“). Požádala mě o kontrolu výpočtu výše doplatku na bydlení, neboť po zaplacení nákladů na bydlení (část nákladů na bydlení pokrývá také příspěvek na bydlení) jí nezůstává ani částka existenčního minima. Stěžovatelka v podnětu uvedla, že se počátkem ledna 2013 přestěhovala, výši doplatku na bydlení, kterou dostávala v předchozím bydlišti, nerozporuje, nyní však došlo ke snížení dávky.

Po seznámení s obsahem podnětu jsem zahájil v souladu s ustanovením § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“), ve věci šetření postupu Úřadu práce ČR, krajské pobočky v Ústí nad Labem, kontaktního pracoviště Z. (dále také jen „úřad“), při stanovení výše doplatku na bydlení stěžovatelce. S ohledem na obsah podnětu stěžovatelky jsem v souladu s ustanovením § 15 odst. 2 písm. a), b) a c) zákona o veřejném ochránci práv požádal ředitele Krajské pobočky Úřadu práce ČR v Ústí nad Labem o poskytnutí vyjádření a kopie spisové dokumentace ve věci doplatku na bydlení.

B - Skutková zjištění

Z vyjádření úřadu a kopie spisové dokumentace vyplynuly tyto skutečnosti.

Stěžovatelka pobírá dlouhodobě opakované dávky pomoci v hmotné nouzi - příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení, byl jí přiznán také příspěvek na bydlení, je posuzována samostatně. Je zaměstnána na dohodu o provedení práce od 7. 1. 2013 do 31. 12. 2013, měsíčně vykazuje příjem ve výši 350,- Kč.

Stěžovatelka užívá byt na základě nájemní smlouvy sjednané od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2013 na adrese xxx, její měsíční náklady na bydlení činí nájemné ve výši 3.000,- Kč, úhrada za služby související s užíváním bytu ve výši 4.000,- Kč, úhrada za dodávku elektrické energie ve výši 750,- Kč, úhrada za dodávku plynu ve výši 110,- Kč.

V měsíci lednu a únoru 2013 byl stěžovatelce přiznán doplatek na bydlení ve výši 2.971,- Kč, v měsíci březnu 2013 ve výši 7.269,- Kč. Ke snížení doplatku na bydlení v měsíci lednu 2013 došlo z důvodu přestěhování a započítání nových odůvodněných nákladů na domácnost. Místně a časově obvyklé nájemné bylo pro účely doplatku na bydlení stanoveno ve výši 1.834,- Kč. Stěžovatelka užívá byt o velikosti 65 m², pro město X. je stanoveno místně obvyklé nájemné ve výši 28,22 Kč/1 m². Místně obvyklé nájemné úřad určil na základě vlastního prošetření, a sice jako výši nájemného v bytech obecních.

Následně úřad zjistil, že nájemní smlouva stěžovatelky není platná, neboť nebyla uzavřena se Sdružením občanů obytného domu xxx, které je vlastníkem domu na adrese xxx, nýbrž pouze s podílovým vlastníkem, který je sám nájemcem bytu. Od 1. 4. 2013 tak úřad přistoupil k posuzování formy bydlení stěžovatelky podle ustanovení § 33 odst. 5 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“), jako tzv. jinou než nájemní formu bydlení (jako podnájemní formu bydlení). Sjednání platné nájemní smlouvy nebylo v daném případě možné s ohledem na nesouhlas podílového vlastníka domu. V měsíci dubnu 2013 byl stěžovatelce přiznán doplatek na bydlení ve výši 4.665,- Kč. Odůvodněné náklady na bydlení byly při výpočtu doplatku na bydlení od dubna 2013 započteny v maximální možné výši, a sice ve výši normativních nákladů na bydlení, které pro město X. v případě jedné osoby činí 4.665,- Kč.

Od 1. 5. 2013 se stěžovatelka přestěhovala, a sice na adresu yyy, kde užívá byt o velikosti 40 m² na základě platné nájemní smlouvy. Doplatek na bydlení byl za měsíc květen 2013 přiznán ve výši 4.541,- Kč, za měsíc červen 2013 ve výši 4.635,- Kč. Náklady na bydlení stěžovatelky činí nájemné ve výši 4.600,- Kč (bylo započítáno obvyklé nájemné ve výši 1.641,- Kč), úhrada za služby ve výši 2.900,- Kč (úhrada energií je započtena již ve službách). Výši obvyklého nájemného úřad určil na základě svého vlastního prošetření, a sice z údajů o výši nájemného v bytech obecních a z údajů o výši nájemného v bytech soukromých vlastníků, kteří vlastní značný podíl bytů ve městě Z. (Stavební bytové družstvo C., D., s. r. o.). Úřad nevycházel z mapy nájemného zveřejněné na webových stránkách Ministerstva pro místní rozvoj, neboť tyto údaje jsou pouze orientační a informativní.

Z údajů z katastru nemovitostí vyplynulo, že vlastníkem bytového domu na adrese xxx, v němž je byt, který stěžovatelka užívala, je skutečně Sdružení občanů obytného domu xxx, které je občanským sdružením vzniklým na základě zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sdružování občanů“).

Stěžovatelka předložila v měsíci lednu 2013 úřadu smlouvu o nájmu bytu ze dne 12. 12. 2012 v domě na adrese xxx, ve které vystupuje jako pronajímatel realitní kancelář, která ve smlouvě prohlašuje, že má předmětný byt v užívání a dále jej přenechává do užívání stěžovatelce jako nájemkyni. Zmíněná realitní kancelář nevystupuje ve smlouvě jako zprostředkovatel či zmocněnec, nýbrž jako pronajímatel bytu.

Ze spisové dokumentace dále vyplynulo, že v měsíci dubnu 2013 stěžovatelka doložila úřadu podnájemní smlouvu ze dne 12. 12. 2012 uzavřenou se členem Sdružení občanů obytného domu xxx, s jehož členským podílem je spojeno právo nájmu předmětného bytu.

C - Hodnocení věci ochráncem

Pro účely výpočtu výše doplatku na bydlení je předně nezbytné zabývat se tím, na základě jaké formy bydlení stěžovatelka užívala byt na adrese xxx, neboť konstrukce výpočtu doplatku na bydlení z hlediska určení odůvodněných nákladů na bydlení v případě nájemní formy bydlení a v případě jiné než nájemní formy bydlení vykazuje jisté odlišnosti.

Stěžovatelka předložila úřadu smlouvu o nájmu bytu, v níž vystupuje jako pronajímatel realitní kancelář, která ve smlouvě prohlašuje, že má předmětný byt v užívání a dále jej přenechává do užívání stěžovatelce jako nájemkyni. Z výpisu z katastru nemovitostí úřad zjistil, že vlastníkem bytového domu je občanské sdružení - Sdružení občanů obytného domu xxx. Z předložené spisové dokumentace pak vyplývá, že občanské sdružení dalo předmětný byt do nájmu paní B., která je členkou zmíněného sdružení s majetkovou účastí.

Nájem bytu vzniká v souladu s ustanovením § 685 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), nájemní smlouvou, kterou pronajímatel přenechává nájemci za nájemné byt do užívání, a to na dobu určitou nebo bez určení doby užívání. Pojmovým znakem nájemní smlouvy je přenechání práva užívat byt, což předpokládá, aby byl pronajímatel oprávněn s tímto právem nakládat. Primárně právo užívat byt, včetně oprávnění s tímto právem disponovat, svědčí vlastníkovu bytu (oprávnění věc užívat - ius utendi i oprávnění s věcí nakládat – ius disponendi tvoří vedle dalších dílčích oprávnění obsah vlastnického práva). Jako pronajímatel však může vystupovat také například oprávněný držitel, správce dědictví, který může nájemní smlouvu uzavřít se souhlasem dědiců a soudu, nebo subjekt, který na základě právního vztahu s některým z uvedených subjektů má právo ius utendi převádět, a to buď jménem subjektu, kterému zmíněné právo svědčí, nebo jménem svým (typicky jejich zmocněnec na základě plné moci, opatrovník, mandátář atd.).

Při posuzování, zda byl určitý subjekt v konkrétní věci oprávněn nájemní smlouvu uzavřít, je třeba mít na paměti obecně platnou zásadu, že nikdo nemůže nabýt od jiného právo, které právní předchůdce sám neměl, vyjádřenou také tak, že nikdo nemůže na jiného převést víc práv, než má sám.¹

Pokud by měla být nájemní smlouva uzavřená mezi paní A. a realitní kancelář platná, musela by realitní kancelář jednat jako zmocněnec občanského sdružení nebo sice svým jménem, ale ve prospěch občanského sdružení na základě tzv. inominační smlouvy, již by ji občanské sdružení zmocnilo k tomu, aby uzavřela svým jménem nájemní smlouvu k předmětnému bytu. V daném případě nebyla realitní kancelář ani zmocněncem občanského sdružení, ani ji inominační smlouva s občanským sdružením nezmocňovala k uzavření nájemní smlouvy (realitní kancelář měla právní vztah ke člence občanského sdružení). Realitní kancelář tak nemohla přenechat byt do užívání stěžovatelce, neboť toto právo jí v rozhodné době nesvědčilo.

Již v době, kdy stěžovatelka smlouvu o nájmu bytu úřadu práce předložila jako přílohu k žádosti o doplatek na bydlení v souladu s ustanovením § 72 odst. 4 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi,² měl úřad práce prověřit nahlédnutím do katastru nemovitostí, zda nájemní smlouvu uzavřel vlastník, příp. měl stěžovatelku nebo dotčenou realitní kancelář vyzvat k osvědčení skutečností rozhodných pro nárok na dávku, tj. k doložení smlouvy, kterou byla realitní kancelář zmocněna disponovat s předmětným bytem, eventuálně platné nájemní smlouvy, pokud by v řízení vyšlo najevo, že realitní kancelář neměla právo převést na paní A. právo užívání předmětného bytu.

¹ KNAPPOVÁ, Marta, Jiří SVETKA a Jan DVOŘÁK. Občanské právo hmotné. 4., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: ASPI, 2005, s. 352.

² K žádosti o doplatek na bydlení musí být přiložen doklad o tom, že byt je užíván na základě nájemní smlouvy nebo na základě vlastnictví k nemovitosti.

Nájemní smlouva uzavřená mezi realitní kanceláří jako pronajímatelem na straně jedné a stěžovatelkou jako nájemkyní na straně druhé tak nemohla být posouzena jako platná nájemní smlouva. Jestliže však úřad přiznal doplatek na bydlení, nelze vyplacenou dávku vymáhat jako přeplatek v souladu s ustanovením § 51 zákona o pomoci v hmotné nouzi, neboť chybí zavinění stěžovatelky jako příjemce dávky. Předpokladem pro vymáhání přeplatku je v souladu s citovaným ustanovením skutečnost, že příjemce dávky přijímal dávku, ačkoliv musel z okolností předpokládat, že tato dávka byla vyplacena neprávem nebo ve vyšší částce, než náležela, nebo jestliže dávka byla přiznána nebo její výše stanovena na základě nepravdivých, neúplných nebo zkreslených údajů, sdělených příjemcem. Stěžovatelka však fakticky na základě předložené smlouvy předmětný byt užívala v dobré víře, že jej užívá na základě platné nájemní smlouvy.

Sdružení občanů obytného domu xxx, které je vlastníkem bytového domu, je právnickou osobou – občanským sdružením založeným dle zákona o sdružování občanů.³ Stěžovatelka si nesjedнала přenechání užívání bytu s tímto sdružením, nýbrž s členkou sdružení, s jejímž členstvím je spojeno právo užívat předmětný byt. Smlouvu, kterou uzavřela stěžovatelka s členkou sdružení, tak bylo možné vyhodnotit podle obsahu, nikoli dle označení,⁴ jako jinou než nájemní formu bydlení (analogicky lze aplikovat ustanovení o podnájemní smlouvě).

Následně tak úřad postupoval správně, pokud stěžovatelku vyzval k předložení platné nájemní smlouvy, a na základě nově doložené smlouvy (označené jako smlouva podnájemní) vyhodnotil, že doplatek na bydlení je možné poskytnout v souladu s ustanovením § 33 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi pro jinou než nájemní formu bydlení. Úřad poté také správně aplikoval ustanovení § 34 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi, kdy jako odůvodněné náklady na bydlení v případě jiné než nájemní formy bydlení zohlednil skutečné náklady na bydlení předložené stěžovatelkou maximálně do výše normativních nákladů na bydlení stanovených dle zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů. Výše doplatku na bydlení za měsíc duben 2013 tak byla stanovena v souladu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi.

Vzhledem k tomu, že úřad při hodnocení nároku na doplatek na bydlení a při stanovení jeho výše za měsíce leden až březen 2013 pochybil ve prospěch stěžovatelky, přičemž není možné vymáhat přeplatek (viz výše), nebude se již k jeho postupu při výpočtu výše doplatku na bydlení za tyto měsíce dále vyjadřovat.

Považuji však za nezbytné dále se vyjádřit k postupu úřadu při stanovení výše doplatku na bydlení od měsíce května 2013. V měsíci květnu 2013 stěžovatelka úřadu sdělila, že se přestěhovala a doložila úřadu platnou nájemní smlouvu. Výše měsíčního nájemného byla sjednána na částku 4.600,- Kč, úhrady za služby související s užíváním bytu byly dohodnuty ve výši 2.900,- Kč, stěžovatelka již zvlášť nehradí dodávku energií. Namísto částky 4.600,- Kč úřad zohlednil při výpočtu doplatku na bydlení dle ustanovení § 34 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi nájemné v místě obvyklé, neboť skutečné nájemné bylo vyšší. Místně obvyklé nájemné úřad stanovil jako násobek podlahové plochy bytu, který stěžovatelka užívá,

³ Evidenci občanských sdružení vede Ministerstvo vnitra - <http://aplikace.mvcr.cz/seznam-obcanskych-sdruzeni/Default.aspx>.

⁴ V souladu s ustanovením § 35 odst. 2 občanského zákoníku je třeba právní úkony vyjádřené slovy vykládat nejenom podle jejich jazykového vyjádření, ale zejména také podle vůle toho, kdo právní úkon učinil, není-li tato vůle v rozporu s jazykovým projevem.

tj. 40 m², a částky, která je v dané lokalitě obvyklá jako nájemné na 1 m² bytu. Místně obvyklé nájemné na 1 m² bytu úřad stanovil na základě vlastního prošetření z údajů o výši nájemného v bytech obecních (částka 33,26 Kč/1 m²) a v bytech soukromých vlastníků, kteří mají nejvyšší podíl bytů ve městě (Stavební bytové družstvo C. částka 28,85 Kč/1 m², společnost D. 56,- Kč/1 m², společnost E. 46,- Kč/1 m²). Na základě těchto údajů bylo stanoveno průměrem místně obvyklé nájemné na částku 41,02 Kč/1 m², v případě stěžovatelky bylo stanoveno místně obvyklé nájemné na částku 1641,- Kč (41,02 x 40).

Domnívám se, že postup, který úřad zvolil při stanovení místně obvyklého nájemného v daném případě, není možný. Již dříve jsem vyjádřil stanovisko, že úřad by měl primárně vycházet při stanovení místně obvyklého nájemného z údaje o výši obvyklého nájemného obsaženého v mapě nájemného Ministerstva pro místní rozvoj, je-li tento údaj pro určitou obec k dispozici. Obvyklé nájemné je v tomto případě stanoveno posudkem soudního znalce jako nájemné, za které by bylo možno pronajmout byt v daném místě, stavu a čase. Tímto způsobem může úřad předejít chybám, které mohou provázet stanovení místně obvyklého nájemného v dané lokalitě na základě vlastního prošetření, jež spočívají především v nezohlednění množství a dostupnosti jednotlivých bytů.

Zákon o pomoci v hmotné nouzi blíže způsob stanovení místně obvyklého nájemného neurčuje. Jedná se tak o neurčitý právní pojem, jehož interpretace je svěřena orgánu pomoci v hmotné nouzi.

Vodítky při interpretaci místně obvyklého nájemného jsou metodické pokyny Ministerstva práce a sociálních věcí. Starší metodický pokyn Ministerstva práce a sociálních věcí, odboru rodiny a dávkových systémů, č. 4/2010, ze dne 13. 12. 2010, č. j.: 2010/98474 - 21, doporučil orgánům pomoci v hmotné nouzi postupovat při stanovení místně obvyklého nájemného následujícím způsobem (a to do doby, než budou v České republice k dispozici objektivní podklady k uvedené problematice). Zmíněným metodickým pokynem doporučilo Ministerstvo práce a sociálních věcí pro účely pomoci v hmotné nouzi po 1. 1. 2011 (po ukončení regulace nájemného) vycházet z výše „v místě a čase obvyklého nájemného“. Současně v metodickém pokynu ministerstvo navrhuje postup pro stanovení v místě a čase obvyklého nájemného do doby, než bude k dispozici mapa výše „v místě a čase obvyklého nájemného“ v jednotlivých regionech, kterou připravuje Ministerstvo pro místní rozvoj.

Ministerstvo doporučilo zjistit u příslušného odboru obecního úřadu, popřípadě u organizace, která spravuje bytový fond obce, výši nájemného, stanoveného pro jednotlivé typy bytů, popřípadě výši nájemného stanoveného na 1 m² bytu. Pokud jsou v místě realitní kanceláře, které zprostředkovávají nájem bytů v osobním vlastnictví, doporučuje se i u nich zjistit dotazem průměrnou výši nájemného, popřípadě nájemného počítaného na 1 m² plochy bytu. Uvedené údaje poslouží orgánu pomoci v hmotné nouzi k porovnání nájemného, které bude uvádět nájemce po dohodě s vlastníkem bytu. Bude-li výše nově sjednaného nájemného vyšší než nájemné, které orgán pomoci v hmotné nouzi stanoví na základě výše uvedeného průzkumu jako nájemné v místě a čase obvyklé pro určitý typ bytu, bude bráno v úvahu pro stanovení nároku na dávku a její výši nájemné v místě a čase obvyklé. Pokud bude nájemné, a to buď nově sjednané, nebo původní nezměněné, nižší než částka nájemného v místě a čase obvyklá, bude brána v úvahu pro stanovení nároku na dávku skutečná výše nájemného. Pokud k dohodě o stanovení výše nájemného mezi vlastníkem bytu a nájemcem po 1. 1. 2011 nedojde, má se pro účely pomoci

v hmotné nouzi zato, že i nadále výše nájemného činí částku platnou před uvedeným datem.

Komentář k zákonu o pomoci v hmotné nouzi⁵ k této problematice uvádí totožné doporučení k postupu při stanovení výše nájemného, které je v místě obvyklé. Nájemné v místě obvyklé určuje orgán pomoci v hmotné nouzi na základě vlastního prošetření (dotazem u příslušného odboru obecního úřadu a u realitních kanceláří). Z komentáře vyplývá, že nájemné v místě obvyklé je třeba stanovit pro určitý typ bytu. Co se rozumí typem bytu, však komentář již blíže neuvádí.

S pojmem obvyklého nájemného pracuje, mimo jiné, také mapa nájemného, zmíněná v metodickém pokynu Ministerstva práce a sociálních věcí. Mapa nájemného, zveřejněná na webových stránkách Ministerstva pro místní rozvoj, definuje pojem „obvyklé nájemné“ v souladu s definicí obvyklé ceny podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Obvyklou cenou se pro účely tohoto zákona rozumí cena, která by byla dosažena při prodejích stejného, popřípadě obdobného majetku nebo při poskytování stejné nebo obdobné služby v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění. Přitom se zvažují všechny okolnosti, které mají na cenu vliv, avšak do její výše se nepromítají vlivy mimořádných okolností trhu, osobních poměrů prodávajícího nebo kupujícího, ani vliv zvláštní obliby. Mimořádnými okolnostmi trhu se rozumějí například stav tísně prodávajícího nebo kupujícího, důsledky přírodních či jiných kalamit. Osobními poměry se rozumějí zejména vztahy majetkové, rodinné nebo jiné osobní vztahy mezi prodávajícím a kupujícím. Zvláštní oblibou se rozumí zvláštní hodnota přikládaná majetku nebo službě vyplývající z osobního vztahu k nim.

Mapa nájemného obsahuje orientační údaje o výši nájemného v obcích (městech, městských částech a obvodech, a cenových oblastech), ve kterých skončila účinnost zákona č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 150/2009 Sb. Orientační údaje (odhad výše nájemného zjištěný dle posudku znalce pro standardní byt) byly zpracovány pro určené obce, které měly více než 2000 obyvatel podle Českého statistického úřadu k 1. 1. 2010, pro hl. město Prahu a ostatní krajská města, a také pro obce Středočeského kraje s počtem obyvatel k 1. 1. 2009 vyšším než 9999. Z informací zveřejněných na webových stránkách Ministerstva pro místní rozvoj vyplývá, že zdrojem dat pro vytvoření mapy nájemného byly i údaje o výši nájemného v obecních bytech (v tomto případě jsou však zohledněna určitá specifika sjednávání nájemních smluv daná rozdíly mezi komerčními pronajímateli a samosprávou).

Vzhledem k tomu, že zákon o pomoci v hmotné nouzi sám definici pojmu místně a časově obvyklého nájemného neobsahuje, je třeba nahlédnout do jiných právních předpisů. S pojmem místně a časově obvyklého nájemného pracuje občanský zákoník. Dle ustanovení § 696 odst. 2 citovaného zákona platí, že nedošlo-li ke sjednání nájemného dohodou, může pronajímatel písemně navrhnout nájemci zvýšení nájemného. Souhlasí-li nájemce s návrhem na zvýšení nájemného, zvyšuje se nájemné počínaje třetím kalendářním měsícem od doručení návrhu. Nesdělí-li nájemce pronajímateli písemně do dvou měsíců od doručení návrhu, že se

⁵ BECK, Petr. Dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky pro osoby se zdravotním postižením: k 1. 5. 2012: komentář, právní předpisy. 1. vyd. Olomouc: ANAG, 2012. Práce, mzdy, pojištění, s. 86.

zvýšením nájemného souhlasí, má pronajímatel právo navrhnout ve lhůtě dalších tří měsíců, aby výši nájemného určil soud. Soud na návrh pronajímatele rozhodne o určení nájemného, které je v místě a čase obvyklé. Výši nájemného soud určí ke dni podání návrhu soudu. Samotný občanský zákoník rovněž místně a časově obvyklé nájemné nedefinuje. V důvodové zprávě k zákonu č. 132/2011 Sb., kterým došlo ke změně zmíněného ustanovení § 696 občanského zákoníku, se uvádí, že otázka zařazení definice pojmu „obvyklé nájemné“ byla zvažována, nicméně zákonodárce následně přistoupil k tomu, že bude analogicky využita stávající právní úprava, a sice zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Z ustanovení § 2 tohoto zákona lze dovodit, že v místě obvyklé nájemné je nájemné, za které by bylo možno pronajmout byt v daném místě, stavu a čase. Do výše obvyklého nájemného nemohou být promítnuty mimořádné okolnosti trhu, osobních poměrů pronajímatele a nájemce, ani vlivy zvláštní obliby.

Soudní judikatura k vymezení pojmu obvyklého nájemného je prozatím velmi kusá. Civilní soudy využívají pro určení místně obvyklého nájemného především znalecké posudky.

Stanovení místně obvyklého nájemného se věnuje například publikace autorů Tomislava Šimečka a kolektivu s názvem „Místně obvyklé nájemné“.⁶ Autoři vycházejí při stanovení místně obvyklého nájemného ze zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, a ze zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, ve znění pozdějších předpisů. Místně obvyklé nájemné definují jako nájemné, za které je možné v daném místě a čase a za běžných tržních podmínek pronajmout porovnatelný byt, který naplňuje definici obvyklé ceny, a které je rozlišováno vymezením územní jednotky (např. celou obcí, sídlem, katastrálním územím či jiným cenovým pásmem, tj. třídou polohy, lokalitou); kdy na výši ceny má největší vliv poloha a stav bytu. Autoři publikace přitom při stanovení obvyklého nájemného vycházejí z nájemného tržního (nikoliv například z výše nájemného v případě obecních bytů, která může být nižší v návaznosti na sociální politiku obce).

Vzhledem k tomu, že již byla ukončena regulace nájemného, měly by být výše nájemného v bytech tržních i v bytech ve vlastnictví obcí relativně srovnatelné. Reálně jsou však výše nájmů v bytech ve vlastnictví obcí často nižší, než tržní nájemné, neboť obec realizuje tímto způsobem svou sociální politiku. V důsledku toho obec stanoví rovněž podmínky, na základě kterých pronajímají byty ve svém vlastnictví. Všem osobám žijícím na území obce tak fakticky nemusí být byty ve vlastnictví obce (za zvýhodněné nájemné) přístupné.

Domnívám se tak, že bez dalšího nelze do průměru při stanovení obvyklého nájemného započítat nájemné v bytech ve vlastnictví obce. Místně obvyklé nájemné by mělo být, dle mého názoru, stanoveno zvlášť pro byty tržní, tj. byty soukromých vlastníků, a zvlášť pro byty ve vlastnictví obce, neboť byty obecní nemusí být vždy konkrétní osobě v hmotné nouzi dostupné.

Tomuto stanovisku koresponduje doporučení k určení místně obvyklého nájemného obsažené v nové Normativní instrukci Ministerstva práce a sociálních věcí č. 10/2013, účinné od 1. 8. 2013, kterou Ministerstvo práce a sociálních věcí usměrňuje postup správních orgánů v řízení týkajícím se doplatku na bydlení.

⁶ ŠIMEČEK, Tomislav a kol. Místně obvyklé nájemné. 1. vyd. Praha: Občanské sdružení majitelů domů, bytů a dalších nemovitostí v ČR, 2010, s. 15.

Ze zmíněné instrukce plyne toto doporučení. *„Místně obvyklé nájemné se stanoví zvlášť pro byty tržní a zvlášť pro byty ve vlastnictví obce. V případě, že osoba užívá byt ve vlastnictví obce, má orgán pomoci v hmotné nouzi možnost zjistit u příslušného odboru obecního úřadu, popřípadě u organizace, která spravuje bytový fond obce, výši nájemného stanoveného pro jednotlivé typy bytů, popřípadě výši nájemného stanoveného na 1 m² bytu. V případě, že osoba užívá byt na základě nájemní smlouvy uzavřené se soukromým pronajímatelem, může orgán pomoci v hmotné nouzi zjistit průměrnou výši nájemného, popřípadě nájemného počítaného na 1 m² plochy bytu, dotazem u realitních kanceláří, které zprostředkovávají nájem bytů v dané lokalitě. Je-li osobou doložené nájemné vyšší než nájemné, které orgán pomoci v hmotné nouzi stanoví na základě uvedeného prošetření jako nájemné v místě obvyklé pro určitý typ bytu, bude bráno v úvahu pro stanovení nároku a výše dávky výše nájemného v místě obvyklá stanovená orgánem pomoci v hmotné nouzi (v aplikačním programu hmotné nouze zapsaná v poli „Započítané nájemné“).“* Dále Ministerstvo práce a sociálních věcí ve zmíněné instrukci doporučuje vycházet z mapy nájemného, přestože údaje v ní obsažené jsou pouze informativní. S účinností od 1. 8. 2013 by měl orgán pomoci v hmotné nouzi přehodnotit pravomocně přiznaný doplatek na bydlení podle této instrukce, tj. přehodnotit také výši místně obvyklého nájemného.

Město Z. zveřejnilo pravidla pro výběrové řízení na pronájem bytů v majetku města na webových stránkách města. Uchazeč nesmí být, mimo jiné, dlužníkem města Z. Uchazeči o nájem odevzdávají zalepené obálky s finanční nabídkou, přičemž za podání nabídky se platí správní poplatek ve výši 500,- Kč. Právo uzavřít nájemní smlouvu na nabízený byt získá uchazeč, který předložil nejvyšší nabídku a splňuje uvedené předpoklady. Domnívám se, že některá z těchto kritérií mohou znesnadnit či odepřít osobám v hmotné nouzi přístup k obecnímu bydlení (například, pokud mají dluh vůči městu v důsledku nezaplacení poplatku za svoz odpadu apod.). V důsledku toho, že obecní byty nejsou za všech okolností přístupné, se domnívám, že v případě, že je užíván byt tržní, měl by orgán pomoci v hmotné nouzi vycházet při stanovení místně obvyklého nájemného z údajů o nájemném v bytech soukromých vlastníků.

V daném případě by měl orgán pomoci v hmotné nouzi zvážit také skutečnost, zda jsou uvažované byty ve vlastnictví soukromých subjektů reálně dostupné (měl by zvážit překážku členství v družstvu v případě bytů stavebního bytového družstva).

Správní úvahu o stanovení místně obvyklého nájemného by měl orgán pomoci v hmotné nouzi vtělit do odůvodnění oznámení/rozhodnutí o dávce tak, aby byla účastníku řízení seznatelná, a to v případě jakékoli změny výše dávky (zvýšení i snížení). Úvahu o stanovení výše místně a časově obvyklého nájemného v odůvodnění rozhodnutí úřadu o snížení doplatku na bydlení měsíčně od 1. 5. 2013 postrádám (rozhodnutí ze dne 15. 5. 2013, č. j.: MPSV-UP/2747968/13/HMN). Stejně tak postrádám odůvodnění výpočtu dávky v případě oznámení ze dne 12. 6. 2013, č. j.: MPSV-UP/3384579/13/HMN. Zmíněná normativní instrukce č. 10/2013 již zdůrazňuje povinnost odůvodňovat oznámení/rozhodnutí o doplatku na bydlení, kdy výslovně uvádí, že: *„...textem odůvodnění musí být žadatel srozumitelně obeznámen s tím, jak orgán pomoci v hmotné nouzi dospěl ke stanovení nároku na dávku a její výši (zpravidla slovním opisem popsaná výpočtová operace a zdůvodnění správního uvážení u plně neakceptovaných položek).“*

Vzhledem k tomu, že stanovení místně obvyklého nájemného v dané lokalitě vlastním prošetřením v případě, že žadatel/příjemce dávky užívá byt tržní, je spojeno

s mnoha úskalími (je třeba zkoumat dostupnost bytů, zohlednit větší počet bytů soukromých vlastníků, nelze dle mého názoru vycházet z údajů třech vlastníků, i když mají značný podíl na trhu s byty), mám za to, že úřad by měl primárně vycházet z údajů z mapy nájemného, jsou-li pro určitou obec k dispozici.

D - Závěry

Uzavře-li nájemní smlouvu na straně pronajímatele pouze člen občanského sdružení, s jehož členstvím je spojeno právo byt užívat, vlastníkem bytového domu (bytu) je však občanské sdružení, nejde o platný nájem bytu dle ustanovení § 685 občanského zákoníku. Smlouvu lze však posoudit podle obsahu a analogicky využít ustanovení o podnájmu bytu.

Určuje-li orgán pomoci v hmotné nouzi výši místně a časově obvyklého nájemného pro účely stanovení výše doplatku na bydlení, měl by ji stanovit zvlášť pro byty tržní a zvlášť pro byty ve vlastnictví obce. Jeho povinností je také seznámit žadatele o doplatek na bydlení či příjemce dávky s tím, jakým způsobem dospěl ke stanovení výše doplatku na bydlení, včetně toho, jak stanovil výši místně obvyklého nájemného.

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěl k přesvědčení, že se Úřad práce ČR, krajská pobočka v Ústí nad Labem, kontaktní pracoviště Z., dopustil pochybení spočívajícího v nesprávném stanovení místně obvyklého nájemného pro účely výpočtu doplatku na bydlení stěžovatelce od května 2013.

Zprávu o šetření zasílám řediteli Krajské pobočky Úřadu práce ČR v Ústí nad Labem a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro mé závěrečné stanovisko.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatelku.

JUDr. Pavel V a r v a ř o v s k ý v. r.
veřejný ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)