



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a JUDr. Petry Venclové, Ph.D., v právní věci

žalobkyně: **V. P.**

proti

žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
sídlem Na Poříčním právu 1, 128 01 Praha 2

v řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 17.4.2018, č. MPSV-2018/77252-919,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se včasnou žalobou domáhala soudního přezkumu v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce ČR – krajské pobočky v Pardubicích ze dne 14.3.2018, č.j. 5810/2018/MTR, kterým byla žalobkyni přiznána dávka doplatku na bydlení podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, v platném znění (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“, nebo „ZPHN“), a to ve výši 1 161 Kč měsíčně od února 2018. Žalobkyně odůvodnila žalobu následujícím způsobem:

Shodu s prvopisem potvrzuje

2. Žalobkyně namítla, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné, zároveň namítla, že správní orgán aplikoval ust. § 8 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi způsobem, který „*má absurdní důsledky. Mám za to, že správní orgán neměl v rámci výpočtu odůvodněných nákladů na bydlení provést podíl nájemného dvěma osobami, druhou osobou, která rovněž užívá byt, je pronajímatel (vlastník nemovitosti). Je tedy absurdním výsledkem, pokud se polovina nájemného počítá i na pronajímatele. Domnívám se, že prvostupňový správní orgán i žalovaný měl použít pro dosažení metodologicky správného výsledku řízení aplikovat určité druhy výkladů práva a dotváření práva (podle některých názorů však spadá teleologická redukce pod výklad práva), které však žalovaný buď nezná, nebo s nimi neumí řádně pracovat.*“ V odůvodnění žaloby poté poukázala na to, že žalovaný se nevypořádal s její námitkou, která obsahovala argumentaci subjektivně historickým výkladem zákona o pomoci v hmotné nouzi a jeho rozhodnutí je v této části nepřezkoumatelné. To platí i pro vypořádání se s námitkou možného uplatnění prostředku tzv. dotváření práva – teleologické redukce, kterou žalobkyně též v odvolání uplatnila. V závěru považovala za „významné“, aby se soud vyjádřil k výkladu § 8 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi, když žalobkyně „*nenášla*“, že by dosud v praxi správních soudů či veřejného ochránce práv byla řešena otázka výkladu tohoto ustanovení, co do posouzení, „*zda je správným výkladem, aby v rámci výpočtu odůvodněných nákladů na bydlení orgány pomoci v hmotné nouzi prováděly podíl nájemného dvěma osobami i v případě, že druhou osobou, která rovněž užívá byt, je pronajímatel (vlastník nemovitosti).*“ Žalobkyně navrhla, aby soud žalované rozhodnutí zrušil a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení.
3. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na obsah žalovaného rozhodnutí, navrhl, aby soud žalobu zamítl.
4. Krajský soud v řízení vedeném podle ust. § 65 a násl. zákona č. 150/2002Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“), přezkoumal žalované rozhodnutí v mezích žalobních bodů, přičemž dospěl k následujícím skutkovým a právním závěrům:
5. Na tomto místě soud považuje za vhodné připomenout, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou námitku (ve vztahu k soudům srov. např. odst. 61 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Van de Hurk v. Nizozemí). Nadto je třeba si uvědomit, že orgán veřejné moci na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní. Tím se s námitkami účastníka řízení vždy - minimálně implicitně - vypořádá. Nelze proto bez dalšího uzavřít, že absence odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (či rozhodnutí soudu) způsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Takovýto přístup by totiž mohl vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivit a hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se správní orgán (či následně správní soud) vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13).
6. Zároveň je nutné dodat, že rozsah reakce soudu na konkrétní námitky je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry (proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení /srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13, dostupný na www.nssoud.cz/), případně (za podmínek tomu přiměřeného kontextu) i s akceptací odpovědi implicitní (což připouští i Ústavní soud – srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09 /odstavec 4

odůvodnění/, usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10 /odstavec 5 odůvodnění/, usnesení ze dne 7. 5. 2009, II. ÚS 515/09 /odstavec 6 odůvodnění/, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72, dostupný na www.nssoud.cz atd.) - tzn., že na určitou námitku lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí soud prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: *„[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“* (srov. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 – 50, bod 21, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 – 30, bod 41, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 – 50, bod 17). Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypořádává (srov. např. bod 24. nálezu 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08; Ústavní soud zde uvedl: *„Ústavní soud se nezabýval dalšími námitkami stěžovatelky, protože by rozhodnutí o nich nebylo způsobilé změnit výrok.“*), neboť si je plně vědom toho, že požadavky kladené na orgány veřejné moci - pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů - nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly.

7. K tomu lze ještě uvést, že povinnost posoudit všechny žalobní námitky neznamena, že krajský soud je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, když jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3.4.2014, č.j. 7 As 126/2013-19). Anebo jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 24.4.2014, č.j. 7 Afs 85/2013, který lze aplikovat nejen na odůvodnění rozsudku soudu, ale analogicky a logicky i na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů:

„...přestože je třeba z hlediska ústavních principů důsledně trvat na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí, nemůže být tato povinnost chápána dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován s ohledem na okolnosti každého jednotlivého případu. Podstatné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek. Absence výslovného posouzení dílčí žalobní námítka, která souvisela s námitkami stěžejními, za situace, kdy městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku dospěl k věcně správnému závěru, že stěžovatel neunesl v daňovém řízení důkazní břemeno, neboť důkazy jím předložené neprokázaly u sporných obchodních případů splnění podmínek pro uplatnění nároku na odpočet DPH, nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost. V této souvislosti lze odkázat např. na náleze Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2004, sp. zn. II. ÚS 67/04, v němž bylo zdůrazněno, že z hlediska splnění náležitostí rozhodnutí není povinností soudu se v jeho odůvodnění speciálně vyjadřovat ke všem jednotlivým argumentům účastníka podporujícím jeho konkrétní a z hlediska sporu pouze dílčí tvrzení, pokud stanovisko k nim jednoznačně a logicky vyplývá ze soudem učiněných závěrů.“

8. Mezi účastníky není sporné a ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně v žádosti ze dne 26.2.2018 uplatnila nárok na dávku pomoci v hmotné nouzi, tj. doplatek na bydlení.

Správní orgán I. stupně postupoval při výpočtu doplatku na bydlení, který byl přiznán žalobkyni rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 14.3.2018 ve výši 1 161 Kč měsíčně od února 2018 podle platné právní úpravy, když vycházel zejména z ust. § 8 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi, podle něhož, pokud užívají byt, jiný obytný prostor nebo ubytovací zařízení se žadatelem o dávku nebo příjemcem dávky další osoby, určí se výše odůvodněných nákladů na bydlení podílem všech osob užívající tentýž byt, jiný obytný prostor nebo ubytovací zařízení, jako kdyby byly tyto osoby společně posuzované, a to bez ohledu na to, jestli tyto osoby o dávku žádají.

9. Rovněž není mezi účastníky sporné to, že správní orgán I. stupně a žalovaný vycházely při výpočtu této dávky ze skutečnosti, že v bytě na adrese S., který užívá žalobkyně na základě nájemní smlouvy na část bytu i další osoba, a to pronajímatel J. D. Rovněž není sporné to, že úřad práce započítal při stanovení zmíněné dávky odůvodněné náklady na bydlení za celý byt užívaný žalobkyní a zmíněnou další osobou ve výši 5 223,43 Kč.
10. Sporným je naopak to, že správní orgány vycházely z výše citovaného ust. § 8 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi a vycházely z toho, že byt s žalobkyní užívá další osoba – pronajímatel, tak že i v tomto případě se výše odůvodněných nákladů na bydlení určí podílem všech osob užívajících tento byt, jako kdyby byly tyto osoby společně posuzované. S tím žalobkyně nesouhlasila, již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a potažmo i v žalobě namítala, že výklad úřadu práce a žalovaného je v rozporu se subjektivně historickým výkladem zákona o pomoci v hmotné nouzi a že by správní orgány měly aplikovat teleologickou redukci a v dané věci „dotvořit právo“ ve smyslu názoru žalobkyně, tj. že pronajímatel, který s žalobkyní bydlí ve zmíněném bytě, *„nemůže z povahy věci uplatňovat případné žádosti o některou z dávek na bydlení nájemné jako svůj náklad, když je to příjem pronajímatele“* a že přijetím zákona č. 252/2014 Sb., kterým byl novelizován zákon o pomoci v hmotné nouzi, respektive účelem přijetí této právní normy, bylo to, aby se *„jen zamezilo přepřáčení nákladů na bydlení v jednom bytě“* a v dané věci je zřejmé, že se o takový případ nemůže jednat. Žalobkyně tak vytkla správním orgánům, že měly přihlídnout k tomu, že další osobou, která s ní v bytě žije, je pronajímatel a v takovém případě podle jejího názoru nelze postupovat tak, jak postupovaly správní orgány, když aplikovaly ust. § 8 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi.
11. V první řadě se krajský soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti žalovaného rozhodnutí a dospěl k závěru, že takovou vadou toto rozhodnutí rozhodně netrpí. Jak vyplývá z žalovaného rozhodnutí, výše zmíněnou námitkou žalobkyně o nesprávné aplikaci ust. § 8 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi se žalovaný věcně zabýval, ostatně sama žalobkyně citovala závěr žalovaného v žalobě. Skutečnost, že žalovaný zastal jiný názor než žalobkyně, neznamena, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Takovou vadou řízení nemůže trpět rozhodnutí správního orgánu v případě, kdy správní orgán reaguje na jeho námitku, uvede svůj názor odlišný od názoru účastníka správního řízení, přičemž není povinen mu podrobně vyvracet jeho argumentaci. K námitkám žalobkyně, které zopakovala v podstatě i v žalobě, které byly uvedeny jako třetí odvolací námitka, uvedl žalovaný správní orgán následující argumentaci:

„K námitce ad 3) resp., že výklad správního orgánu je v rozporu i se subjektivně historickým výkladem ZPHN, resp. důvodovou zprávou k zákonu č. 252/2014 Sb., který novelizoval ZPHN, odvolací orgán uvádí v obecné rovině, že novelizační ustanovení zákonů a jiných právních předpisů, jsou prováděna s ohledem na aktuální vývoj politické, ekonomické, sociální a

jiné situace v České republice, a pro uvedené již nelze aplikovat nahrazená ustanovení původním zněním, neb prošla řádným zákonodárným procesem. Avšak v případě zmiňované důvodové zprávy a citované právní úpravy zákona č. 252/2014 Sb., který novelizoval ZPHN, jde s ohledem na rozporované ust. § 8 odst. 3 ZPHN, o současnou a platnou legislativní právní úpravu ZPHN.“

„V závěru odvolatelka opětovně zopakovala nelibost s výkladem ust. § 8 odst. 3 ZPHN a domněnku užití prostředku tzv. dotváření práva – teleologickou redukci, čímž by nedošlo k aplikaci citovaného ustanovení na dělení nákladů na nájemné dvěma, ale pouze k dělení nákladů na služby spojené s užíváním bytu (domu). Dle názoru odvolatelky nebyla situace dosud řešena judikatorně ani veřejným ochráncem práv, pro uvedené považuje za vhodné, aby se k otázce vyjádřil alespoň odvolací orgán.“

„K uvedenému odvolací orgán konstatuje, že již z čl. 2 odst. 3 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších právních předpisů, vyplývá, že státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Obdobně tak stanoví zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších právních předpisů, v čl. 2 odst. 2 a 3. Z uvedeného vyplývá, že správní orgán je povinen využívat své pravomoci jen v mezích a způsoby stanovené zákonem. Srovnatelně také hovoří zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších právních předpisů, resp. správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Dále správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena. Pro uvedené nelze ve Vašem případě odstranit tvrdost zákona.“

12. Již z výše uvedených částí odůvodnění žalovaného rozhodnutí je zřejmé, že námitka žalobce o nepřezkoumatelnosti žalovaného rozhodnutí pro nedostatek důvodů nemůže být úspěšná. Obecně lze ve vztahu k přezkoumatelnosti, resp. nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí, vztáhnout i závěry upravující přezkoumatelnost rozhodnutí správních soudů v souladu s judikaturou Ústavního soudu (např. nález ze dne 20.6.1996, sp.zn. III. ÚS 84/94, či nález ze dne 26.6.1997, sp.zn. III. ÚS 94/97). Obdobně platí v případě judikturních závěrů Nejvyššího správního soudu ve vztahu k rozhodnutím správních soudů. Proto i pro rozhodnutí správních orgánů platí závěr: *„Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích v odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny (srov. rozsudek NSS ze dne 4.12.2003, č.j. 2 Ads 58/2003-75, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí NSS pod číslem 133/2004). Nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost znamená, že rozhodnutí postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů, jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (srov. rozsudek NSS ze dne 4.12.2003, 2 Azs 47/2003-130, uveřejněný pod číslem 244/2004 Sbírky rozhodnutí NSS).“* V rozsudku NSS ze dne 29.7.2004, č.j. 4 As 5/2003-52, vyplývá, že pokud *„Z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěrů o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč*

subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.“ Má-li být proto správní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní orgán za rozhodný a jak uvažil o pro věc zásadních skutečnostech, jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností a uvedené pak musí nalézt svůj odraz z odůvodnění přezkoumávaného správního rozhodnutí. Je tomu tak proto, že prostřednictvím odůvodnění tohoto rozhodnutí lze dovodit, z jakého skutkového stavu správní orgán vyšel a jak o něm uvažil. Z odůvodnění rozhodnutí „*musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 19.12.2008, č.j. 8 Afs 66/2008-71). Žalované rozhodnutí nepřezkoumatelné není, ostatně kdyby nepřezkoumatelné bylo, nemohla by žaloba obsahovat rozsáhlou argumentaci napadající věcně závěry žalovaného. Podle konstantní soudní judikatury Nejvyššího správního soudu lze považovat rozhodnutí správního orgánu za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů v případě, že se jedná o vadu řízení, kdy z žalovaného rozhodnutí nelze zjistit či dovodit, jakým způsobem správní orgán dospěl k výroku rozhodnutí, jakými úvahami se řídil, o jaká skutková zjištění a právní předpisy svůj závěr opřel (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.3.2007, č.j. 9Afs 11/2007-59). O tuto vadu se může jednat i v případě, kdy žalovaný opře o jiný než v zákoně uvedený důvod své rozhodnutí, čili jedná se v takovém případě o vadu podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.10.2004, č. j. 5A 42/2002-43). O takovou vadu se v případě žalovaného rozhodnutí nejednalo.

13. Na tomto místě soud považuje za vhodné připomenout, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou námitku (ve vztahu k soudům srov. např. odst. 61 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Van de Hurk v. Nizozemí). Nadto je třeba si uvědomit, že orgán veřejné moci na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní. Tím se s námitkami účastníka řízení vždy - minimálně implicitně - vypořádá. Nelze proto bez dalšího uzavřít, že absence odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (či rozhodnutí soudu) způsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Takovýto přístup by totiž mohl vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivit a hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se správní orgán (či následně správní soud) vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13).
14. Žalovaný správně poukázal na čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a na čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod, žalovaný tedy správně odkázal na skutečnost, že v daném případě mohl uplatňovat státní moc, tedy rozhodovat o zmíněné žádosti žalobkyně jen v mezích stanovených zákonem, přičemž z platné právní úpravy jasně vyplývá, že neměl žádnou možnost pro dotváření práva, jak se nesprávně domnívá (a zcela účelově) žalobkyně. Z právní úpravy, kterou se správní orgány řídily při rozhodování o zmíněné žádosti, nevyplývá, že by zákonodárce poskytl správnímu orgánu prostor pro „*dotvoření práva*“, přičemž ani z důvodové zprávy zákona č. 252/2014 Sb., kterým byl novelizován zákon o pomoci ve hmotné nouzi, nevyplývá závěr, který žalobkyně zastává,

že totiž v případě, kdy jednou z osob, které užívají byt, ubytovací zařízení nebo jiný, než obytný prostor, byl pronajímatel, tak v takovém případě, že by nebylo možné aplikovat ust. § 8 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Pokud by takový názor, který zastává žalobkyně, byl ve zmíněné důvodové zprávě obsažen, tak by byl v rozporu se zcela jasnou právní úpravou, která jako podmínku pro zmíněné určení výše odůvodněných nákladů na bydlení podílem všech osob užívajících tentýž byt stanoví pouze to, že byt je takto užíván, tj. užívá jej žadatel o dávku společně s dalšími osobami. Žalobkyni lze nepochybně přisvědčit, že prostředkem dotváření práva je teleologická redukce a analogie. To připouští i konstantní soudní judikatura, např. nález Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 21/04, dále např. rozsudek NSS č.j. 2 As 21/2005-77 nebo č.j. 9 As 47/2011-110. V případě aplikace zákonného ustanovení je však nutno prvotně vycházet z jeho doslovného znění, přičemž *„nahrazování jasného obsahu výslovně vyjádřených právních norem na základě účelu zákona nesmí být prováděno svévolně“* (srov. rozsudek NSS z 22.8.2013, č.j. 1 As 67/2013-42, bod 19). Výklad na základě účelu zákona lze upřednostnit před výkladem jazykovým pouze za podmínky nejasnosti a nesrozumitelnosti právní normy, umožňující např. více interpretací, jakož i v rozporu doslovného znění daného ustanovení s jeho smyslem a účelem, o jejichž jednoznačnosti a výlučnosti není jakákoliv pochybnost (srov. stanovisko pléna NSS ze dne 21.5.1996, sp.zn. Pl. ÚS-ST.1/96). Ostatně stále platí stará zásada *„absoluta sententia expositore non indiget“* (jasná slova nepotřebují vykladače). Žalobkyni zastávaný názor by bylo možné aplikovat např. v případě potřeby vyplnění mezer v právní úpravě, když např. i NSS považuje za *conditio sine qua non* k použití analogie to, že existuje určitá mezera v zákoně, kterou je třeba vyplnit (srov. rozsudek NSS č.j. 2 As 21/2005-77). Hranicí jakýchkoli interpretací je skutečnost, že výklad, který je zákonu dáván, musí být výkladem možným s ohledem na text zákona (srov. Kühn, Z., Aplikace práva ve složitých případech k úloze právních principů v judikatuře, nakladatelství Karolinum, Praha 2002, str. 184).

15. Smyslem zmíněného postupu podle ust. § 8 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi je, aby se zamezilo přeplácení nákladů na bydlení v jednom bytě, v ubytovacím zařízení nebo v jiném než obytném prostoru a bylo zachováno pravidlo, že v součtu takto určených výší odůvodněných nákladů na bydlení bude poskytnut pouze jeden doplatek na bydlení na jeden byt, ubytovací zařízení či jiný, než obytný prostor. Platná právní úprava nevylučuje z okruhu osob, posuzovaných v souvislosti se zmíněným nárokem, osobu, která pronajímá část bytu jiné osobě a společně s ní v tomto bytě žije. Z platné právní úpravy rovněž nelze vyvodit závěr, zastávaný žalobkyní, že pokud tento pronajímatel není osobou v hmotné nouzi a ani nepobírá dávku státní sociální podpory příspěvek na bydlení, tak v takovém případě že by nemohlo být postupováno podle ust. § 8 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi, když z tohoto ustanovení zcela jasně vyplývá, že se určí výše odůvodněných nákladů na bydlení podílem všech osob užívajících tentýž byt, jiný obytný prostor nebo ubytovací zařízení, jako kdyby byly tyto osoby společně posuzované, a to bez ohledu na to, jestli tyto osoby o dávku žádají. Názor žalobkyně tedy považuje krajský soud za zcela účelový, který nemá oporu v platné právní úpravě, která je jasná, a nelze v daném případě k jinému závěru dospět jejím výkladem platné právní úpravy, přičemž, jestliže tato právní úprava je jasná a nezahrnuje nějakou mezeru, tak tím spíše nelze vyplňovat neexistující mezeru v právu za pomoci *„analogie“* či *„teleologické redukce“*.

16. Protože žaloba nebyla důvodná, musel ji krajský soud zamítnout (§ 78 odst. 7 s.ř.s.).

17. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., když neúspěšná žalobkyně neměla právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému žádné právo na náhradu nákladů řízení nevzniklo

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Pardubice 5. září 2018

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu