



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci **žalobce: J. K.**, zast. JUDr. Tomášem Chlebikem, advokátem se sídlem Karola Šliwky 621/5, Karviná-Fryštát, proti **žalovanému: Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 5. 2014, sp. zn. SZ/777/2014/4S-MSK, č. j. MPSV-UM/5475/14/4S-MSK, o odejmutí dávky státní sociální podpory příspěvek na bydlení, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 9. 2015, č. j. 18 Ad 38/2014 - 40,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 9. 2015, č. j. 18 Ad 38/2014 - 40, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“) shora označený rozsudek Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 21. 5. 2014, sp. zn. SZ/777/2014/4S-MSK, č. j. MPSV-UM/5475/14/4S-MSK. Zmíněným rozhodnutím stěžovatel zamítl odvolání proti rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Ostravě ze dne 13. 2. 2014, č. j. 196080/14/KA, jímž byl žalobci odejmut příspěvek na bydlení ode dne 1. 1. 2014 podle § 24 v návaznosti na § 52 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o státní sociální podpoře“).

[2] Krajský soud v napadeném rozsudku, který je dostupný z www.nssoud.cz, uvedl, že obsahem správního spisu je darovací smlouva a smlouva o zřízení věcného břemena, která byla uzavřena mezi žalobcem a jeho manželkou na straně dárců a Z. K. jako obdarovaným. Podle této smlouvy dárci bezúplatně přenechali obdarovanému ideální 2/3 blíže specifikovaných nemovitostí. Současně bylo ve prospěch dárců zřízeno věcné břemeno doživotního bydlení v rodinném domku, jehož se smlouva týkala, a věcné břemeno užívání dalších nemovitostí. Právní účinky vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí na základě uvedené smlouvy nastaly ke dni 30. 10. 2013. K odvolání proti rozhodnutí Úřadu práce České republiky o odnětí příspěvku na bydlení žalobce následně přiložil nájemní smlouvu ze dne 30. 10. 2013 uzavřenou mezi Z. K. jako pronajímatelem a žalobcem jako nájemcem na předmětný rodinný dům. Dle smlouvy byla nemovitost pronajata od 1. 11. 2013 na dobu neurčitou a nájem činil 6 641 Kč měsíčně. Následně byla nájemní smlouva změněna tak, že nájem činí 1 Kč, přičemž ostatní náklady spojené s užíváním domu (plyn, elektřinu, vodné a stočné, odvoz odpadu) si nájemci budou hradit sami.

[3] Krajský soud se zabýval konkurencí nájemní smlouvy a věcného břemena se stejným předmětem užíváním. S odkazem na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2012, sp. zn. 22 Cdo 2222/2011 (dostupný z www.nsoud.cz), dle něhož nemohou vedle sebe obstat nájem a věcné břemeno při shodném předmětu užívání, dospěl k závěru, že žalobce přestal byt užívat jako vlastník a započal jej užívat z titulu věcného břemena, nikoli však jako nájemce.

[4] Dle § 24 zákona o státní sociální podpoře může nárok na příspěvek na bydlení vzniknout toliko vlastníku či nájemci bytu. Krajský soud však zdůraznil, že nelze pominout účel této dávky sociální podpory, jímž je poskytnutí finanční pomoci na úhradu nákladů na bydlení. Při vědomí uvedeného smyslu příspěvku na bydlení by bylo absurdní, aby na něj ztratil nárok žalobce, který pozbyl vlastnické právo k bytu na základě darovací smlouvy, a za stejných podmínek byt užíval na základě věcného břemena. Krajský soud odmítl aplikovat doslovné znění § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře a konstatoval, že žalobci na dávku za popsanych okolností nárok nezanikl. Z tohoto důvodu rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

II. Obsah kasační stížnosti správního orgánu

[5] Stěžovatel má za to, že krajský soud dospěl k závěru, že žalobce je nutno považovat za nájemce bytu ve smyslu § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře, s čímž nesouhlasí. Stěžovatel vychází z toho, že žalobci a jeho manželce vzniklo právo doživotního bydlení na základě věcného břemena. Žalobci ovšem nevznikl nájemní vztah a ani povinnost hradit obdarovanému nájemné. Přednost před nájemní smlouvou má v daném případě věcné břemeno a z titulu věcného břemena užívá žalobce a jeho manželka byt v předmětné nemovitosti.

[6] Dle stěžovatele nelze na žalobce nahlížet jako na nájemce bytu ani z pohledu občanského práva. Žalobce neplatí nájemné ani jinou platbu obdobného typu a tím nesplňuje definici nájemce bytu. Pokud je zánik nároku na příspěvek na bydlení pro krajský soud absurdní, nelze rozšiřujícím soudním výkladem přistoupit k závěru, že žalobce je nájemcem, i když pro to postrádá příslušný právní titul.

pokračování

[7] Stěžovatel navrhl napadený rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Současně navrhl, aby kasační stížnosti byl přiznán odkladný účinek.

III. Vyjádření žalobce

[8] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatele neopravňuje vykládat ustanovení zákona o státní sociální podpoře příliš rozšiřujícím způsobem ani to, že Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí sp. zn. 22 Cdo 2222/2011 konstatoval, že nájem a věcné břemeno k jedné věci nemohou vedle sebe obstát. Z § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře vyplývá, že nárok na příspěvek na bydlení má i vlastník bytu, z čehož lze dovodit nepřijatelnost konstrukce, že na příspěvek měl žalobce nárok do doby, než přestal být vlastníkem bytu, a nárok mu zanikl poté, co se stal jeho uživatelem. Institut věcného břemena je volen tam, kde bývalý vlastník nemovitosti a její budoucí „pouhý“ smluvní uživatel chce mít ve větší míře jistotu, že jeho právo bydlení nebude ohroženo.

[9] Žalobce dále poukázal na rozdíl mezi služebností a nájmem spočívající v tom, že s nájemním vztahem je spojena povinnost platit nájemné, což u věcného břemena není běžným atributem, byť to není vyloučeno. Věcné břemeno je s tokem peněz spojeno v podstatě pouze u náhrady za jeho zřízení. Správní orgány překrucují ustanovení smluv o zřízení věcných břemen tak, že pokud je břemeno zřízeno bezúplatně, je jednou pro vždy i využívání práv z věcného břemena bezúplatné. Tak tomu ovšem nemusí vždy být. Žalobci není zřejmé, v čem vidí správní orgány povinnost syna žalobce poskytovat zdarma svým rodičům bydlení v předmětné nemovitosti a hradit za ně služby. V nynější věci došlo pouze ke změně vlastnictví nemovitosti, nikoli však ke změně rozsahu jejího užívání, beze změn zůstala výše příjmů všech tří osob a v neposlední řadě též výše nákladů za bydlení.

[10] Žalobce navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta. Navrhl rovněž, aby kasační stížnosti nebyl přiznán odkladný účinek, což i blíže odůvodnil.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Za stěžovatele jedná v řízení o kasační stížnosti jeho zaměstnankyně, jež má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie. Důvod kasační stížnosti odpovídá důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Zdejší soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zároveň zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[12] V nynější věci je veden spor o to, zda žalobci náležel či nenáležel příspěvek na bydlení. Dle § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře má na tento příspěvek nárok vlastník nebo nájemce bytu, který je v bytě hlášen k trvalému pobytu, za dalších zákonem stanovených podmínek.

[13] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační námitka, v níž stěžovatel uvádí, že žalobce není nájemcem předmětné nemovitosti a že ji užívá z titulu věcného břemena, se mýjí se závěry krajského soudu. V napadeném rozsudku je na straně 5 totiž výslovně uveden závěr, že žalobce „*přestal užívat byt jako vlastník a započal tento byt užívat z titulu věcného břemene, nikoli však jako nájemce na základě shora uvedené nájemní smlouvy.*“ Argumentací, že žalobce není nájemcem, ale že jej užívá z titulu věcného břemena, se zdejší soud nezabýval, jelikož nesměruje proti závěrům napadeného rozsudku.

[14] Krajský soud, byť shledal, že žalobce není vlastníkem ani nájemcem bytu, odmítl vyjít z doslovného znění § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře a s ohledem na smysl této dávky dospěl k závěru, že v posuzovaném případě žalobci nárok na ni nezanikl. Proti tomuto závěru směřuje další kasační námitka, která je vzhledem ke své stručnosti na samé hranici projednatelnosti a dle níž nelze nárok na dávku dovozovat rozšiřujícím výkladem.

[15] V rozsudku ze dne 27. 8. 2015, č. j. 2 Ads 168/2015 - 34 (dostupném z www.nssoud.cz) Nejvyšší správní soud řešil otázku, zda má na příspěvek na bydlení nárok i žadatelka, která v pronajatém bytě neměla trvalé bydliště, nicméně zde uvedl úvahy, které mají obecnější dopad k § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře a které se týkají okruhu osob, jež mohou dávku obdržet. Konkrétně šlo o toto hodnocení v bodě [16] zmíněného rozsudku: „*Vymezení možných příjemců příspěvku na bydlení v § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře nevzbuzuje žádných pochyb – jsou jimi výlučně vlastníci nebo nájemci bytu, kteří jsou v bytě hlášeni k trvalému pobytu. Tento výklad není v rozporu s účelem příspěvku na bydlení (jím je poskytnout finanční pomoc na úhradu nákladů na bydlení), ale rozsah poskytování takového příspěvku nemá být absolutní a nemá dopadat na všechny osoby, kterým by mohl příspěvek pomoci. Ústavní pořádek jako takový nezaručuje žadatelům o příspěvek na bydlení ani určitou výši dávky, ani nárok na dávku jako takový. Podle ustanovení § 2 zákona o státní sociální podpoře je příspěvek na bydlení dávkou poskytovanou v závislosti na výši příjmu, z čehož plyne, že záleží na vůli zákonodárce, jak vymezí skupinu oprávněných osob z hlediska jejich sociálního statutu (tzn. dle výše příjmu, užívacího titulu k obývané nemovitosti apod.). Rozsah státní sociální podpory a vymezení okruhu osob, které mohou při splnění zákonných podmínek z podpory státu benefitovat, je tak především záležitostí sociální politiky státu, tedy prioritně moci zákonodárné, nikoliv moci soudní. Je zásadně na politicky zformulované vůli zákonodárce, jakým způsobem stanoví rozsah a vymezí podmínky státní sociální podpory (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2008, č. j. 4 Ads 2/2007 - 72).*“

[16] Ust. § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře omezuje okruh osob, které mohou při splnění dalších podmínek získat příspěvek na bydlení, toliko na vlastníka nebo nájemce bytu. Existuje přitom více právních titulů, na jejichž základě lze byt užívat. V této souvislosti lze poukázat např. na podnájem, výpůjčku či věcné břemeno. Z množiny titulů k užívání bytu zákonodárce v § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře vybral pouze některé. Jde o autonomní rozhodnutí zákonodárce, do něhož, pokud se zákonodárce pohyboval v mantinelech daných ústavními předpisy, nepřísluší soudní moci zasahovat.

[17] Krajský soud v napadeném rozsudku svůj závěr o tom, že žalobce má nárok na příspěvek na bydlení, opíral o smysl této dávky a zavrhl to, že by bylo možno vyjít z doslovného znění zákona, dle něhož má na příspěvek nárok jen vlastník či nájemce.

pokračování

Krajský soud se tak vydal cestou extenzivního (rozšiřujícího) výkladu § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře.

[18] K extenzivnímu výkladu zmíněného zákonného ustanovení se ve své rozhodovací činnosti vyslovil i Ústavní soud. Učinil tak ve svém usnesení ze dne 15. 11. 2001, sp. zn. I. ÚS 138/01 (dostupném z <http://nalus.usoud.cz>), kde se příspěvku na bydlení domáhala žadatelka, která byla v bytě pouze podnájemnicí, nesvědčil jí nájem či vlastnictví. Z hlediska výkladu právního předpisu jde o obdobnou situaci se žalobcem v nynější věci, jelikož podnájem či užívání bytu na základě věcného břemena jsou sice poměrně frekventované tituly k užívání nemovitosti, nicméně nezmněné v § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře. Ústavní soud v uvedeném usnesení sp. zn. I. ÚS 138/01 konstatoval: „V první řadě je třeba zdůraznit, že v obou napadených rozhodnutích bylo řádně posouzeno právní postavení stěžovatelky – která užívá byt na základě podnájemní smlouvy – jako postavení, jež nezakládá nárok na poskytnutí příspěvku na bydlení podle ustanovení § 24 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., které mimo jiné podmiňuje nárok na tento příspěvek existencí vlastnického nebo nájemního vztahu k bytu (obytné místnosti). Nedostatek splnění takové zákonné podmínky (poznámka: tj. vlastnického nebo nájemního vztahu k bytu) nelze nahradit rozšiřujícím výkladem a dovodit tak, že nárok na tento příspěvek má i ten, kdo užívá byt (obytnou místnost) na základě podnájemního vztahu. Řešení spočívající v nahrazení nedostatku zákonem stanovené podmínky pro přiznání příslušného nároku extenzivním výkladem právního předpisu orgánem právo aplikujícím by bylo postupem jdoucím nad zákon a – pokud by tak učinil soud – postupem porušujícím ustanovení čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR. Nemožnost použití extenzivního výkladu právních předpisů při posuzování toho, zda jsou splněny všechny zákonem stanovené podmínky pro přiznání dávky důchodového pojištění (státního sociálního zabezpečení) ostatně konstatoval Ústavní soud již ve svém nálezu ze dne 12. 12. 2000, sp. zn. II. ÚS 376/2000 [...].“

[19] Závěry vyslovené Ústavním soudem o nepřípustnosti extenzivního výkladu § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře lze dle názoru Nejvyššího správního soudu vztáhnout i na nyní posuzovanou věc.

[20] Ve vztahu k nynějšímu případu lze dále konstatovat, že čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod garantuje každému, kdo je v hmotné nouzi, právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Rozvedení tohoto práva bylo ponecháno zákonodárci, který měl široký prostor k tomu, aby stanovil jednak druhy dávek poskytované v hmotné nouzi, jednak podmínky pro jejich přiznání. Nejvyšší správní soud má za to, že pro žalobce v nynější věci nepředstavuje omezení okruhu příjemců příspěvku na bydlení stanovených v § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře na vlastníky či nájemce bytu neúměrně restriktivní podmínku, která by se přičila základnímu právu stanovenému v čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv. Žalobce totiž byl spoluvlastníkem nemovitosti, v níž bydlí, nicméně vlastním právním jednáním tento právní stav podstatný z hlediska § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře změnil. Ostatně i na jen obtížně přehledném uspořádání vztahů k předmětné nemovitosti spočívajícím v uzavření nájemní smlouvy a smlouvy o zřízení věcného břemena se žalobce sám přímo podílel a má možnost tyto vztahy upravit dle vlastního uvážení.

[21] Nejvyšší správní soud na tomto místě shrnuje, že se neztotožnil s výkladem § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře, který podal krajský soud v nynější věci. Zdejší

soud naopak souhlasí se stěžovatelem, že dané ustanovení nelze vykládat extenzivně a nárok na příspěvek na bydlení nelze v nynější věci rozšiřovat pro okruh osob, které nespadají do jasného vymezení stanoveného § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře.

V. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud jedné z kasačních námitek přisvědčil, kasační stížnost je proto důvodná. Napadený rozsudek tak bylo nutno dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž bude krajský soud dle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v tomto rozsudku.

[23] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti bezodkladně poté, co provedl všechny přípravné úkony nutné k rozhodnutí, pozbylo veškerého smyslu rozhodovat o návrhu, aby kasační stížnosti byl přiznán odkladný účinek, proto o tomto návrhu nerozhodoval.

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. října 2015

JUDr. Radan Malík
předseda senátu