



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **J. K.**, zastoupený 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, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 9. 2015, č. j. 18 Ad 76/2014 - 23,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 9. 2015, č. j. 18 Ad 76/2014 - 23, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 8. 9. 2015, č. j. 18 Ad 76/2014 - 23, zrušil rozhodnutí ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „stěžovatel“) ze dne 15. 9. 2014, sp. zn. SZ/2039/2014/4S-MSK, č. j. MPSV-UM/14527/14/4S-MSK, kterým bylo částečně změněno rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Ostravě (dále jen „úřad práce“) ze dne 25. 8. 2014, sp. zn. 28556-14-KA, č. j. 804819/14/KA, jímž byla žalobci (dále jen „účastník řízení“) zamítnuta žádost o příspěvek na bydlení ode dne 23. 4. 2014 podle ust. § 24 a v návaznosti na ust. § 52 zákona č. 117/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní sociální podpoře“), a to tak, že byla zrušena část věty „a v návaznosti na ust. § 52“ a ve zbytku bylo rozhodnutí potvrzeno.

Krajský soud se v odůvodnění rozsudku zabýval konkurencí nájemní smlouvy a věcného břemene se stejným předmětem užívání. V této souvislosti poukázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2012, sp. zn. 22 Cdo 2222/2011, podle něhož nemohou vedle sebe obstat nájem a věcné břemeno při shodném předmětu užívání, a dospěl k závěru, že účastník řízení přestal byt užívat jako vlastník a započal jej užívat z titulu věcného břemene, nikoli však jako nájemce. Podle ust. § 24 zákona o státní sociální podpoře může

nárok na příspěvek na bydlení vzniknout pouze vlastníku či nájemci bytu. Krajský soud zdůraznil, že nelze pominout účel této dávky sociální podpory, jímž je poskytnutí finanční pomoci na úhradu nákladů na bydlení. Při vědomí uvedeného účelu by bylo absurdní, aby na něj ztratil nárok účastník řízení, který pozbyl vlastnické právo k bytu na základě darovací smlouvy, a za stejných podmínek byt užíval na základě věcného břemene. Krajský soud odmítl aplikovat doslovné znění ust. § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře a konstatoval, že účastník řízení má nárok na tuto dávku.

Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti vyjádřil stěžovatel nesouhlas se závěrem krajského soudu, že účastníka řízení je nutno považovat za nájemce bytu ve smyslu ust. § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře. Účastníku řízení a jeho manželce vzniklo právo doživotního bydlení na základě věcného břemene. Nevznikl mu však nájemní vztah a ani povinnost hradit obdarovanému nájemné. Přednost před nájemní smlouvou má v daném případě věcné břemeno a z titulu věcného břemene užívá účastník řízení a jeho manželka byt v předmětné nemovitosti. Podle stěžovatele nelze na účastníka řízení nahlížet jako na nájemce bytu ani z pohledu občanského práva. Účastník řízení 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 výkladem přistoupit k závěru, že účastník řízení je nájemcem, i když pro to postrádá příslušný právní titul. Proto stěžovatel navrhl, aby napadený rozsudek byl zrušen a věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení. Současně navrhl, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek.

Účastník řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nerozumí sdělení stěžovatele, který spatřuje nezákonnost napadeného rozsudku v tom, že krajský soud ho posoudil jako nájemce bytu, kterému vznikl nárok na sociální dávku na příspěvek na bydlení, ačkoliv se neprokázal žádným právním titulem, který by prokázal vlastnické nebo nájemní právo k předmětné nemovitosti. Toto tvrzení považuje účastník řízení za nepřezkoumatelné. Stěžovatel směšuje dva instituty práva – právní titul nájmu a věcného břemene. Pokud nelze užívat tutéž nemovitost z titulu nájmu a zároveň z titulu věcného břemene, jak vyplývá z citovaného rozsudku Nejvyššího soudu, pak tento stav neopravňuje stěžovatele vykládat ust. § 24 zákona o státní sociální podpoře přespříliš rozšiřujícím výkladem v neprospěch subjektu, k ochraně jehož zájmu právní norma vznikla. Z pohledu tohoto ustanovení je lhostejné, zda ke stejné věci existuje zároveň právo služebnosti i právo nájemní. Dále účastník řízení vymezil rozdíly mezi institutem služebnosti a institutem nájmu a poukázal na to, že správní orgány překrucují význam ustanovení smluv o zřízení věcného břemene tak, že pokud je zřízení věcného břemene bezúplatné, pak je bezúplatné trvale i využívání práv z věcného břemene plynoucích. Přitom povaha věcného břemene i darování svojí podstatou vylučují nezbytnost sjednání úplaty za užívání předmětu smlouvy. Ze smlouvy o zřízení věcného břemene nevyplývá, že by měl účastník řízení právo na bezúplatné doživotní užívání předmětné nemovitosti. Před změnou vlastnictví platil účastník řízení veškeré náklady spojené s provozem nemovitosti a převodem vlastnictví nedošlo ke změně rozsahu užívání nemovitosti. Změny nenastaly ani co do výše nákladů na bydlení. Podle účastníka řízení tak neposkytnutím příspěvku na bydlení došlo k obcházení zákona o státní sociální podpoře. S ohledem na

pokračování

výše uvedené účastník řízení navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Stěžovatel v replice k vyjádření účastníka řízení upozornil na další řízení vedená se stejným účastníkem řízení a poukázal na důsledky právního názoru krajského soudu.

Na toto podání reagoval účastník řízení podáním, ve kterém poukázal na nestandardnost postupu stěžovatele a vyslovil nesouhlas s jeho závěry.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu správního spisu uzavřeli dne 30. 10. 2013 účastník řízení a jeho manželka jako dárce a Z. K. jako obdarovaný darovací smlouvu a smlouvu o zřízení věcného břemene. Podle této smlouvy dárce bezúplatně přenechali obdarovanému ideální 2/3 přesně specifikovaných nemovitostí. Současně bylo ve prospěch dárce zřízeno věcné břemeno doživotního bydlení v rodinném domě, 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. Dne 30. 10. 2013 uzavřeli Z. K. jako pronajímatel a účastník řízení a jeho manželka jako nájemci nájemní smlouvu na předmětný rodinný dům. Podle této smlouvy byla nemovitost pronajata od 1. 11. 2013 na dobu neurčitou a nájem činil 6.641 Kč. Následně byla smlouva změněna tak, že nájem činí 1 Kč, přičemž ostatní náklady spojené s užíváním domu (plyn, elektřinu, vodné a stočné, odvoz odpadu) si nájemci hradí sami. Rozhodnutím ze dne 25. 8. 2014, č. j. 804819/14/KA, zamítl stěžovatel žádost účastníka řízení o dávku státní sociální podpory příspěvek na bydlení ode dne 23. 4. 2014, jelikož nesplnil podmínku nájemního nebo vlastnického vztahu k předmětné nemovitosti pro tuto dávku podle ust. § 24 zákona o státní sociální podpoře. O odvolání podaném proti tomuto rozhodnutí rozhodl stěžovatel napadeným rozhodnutím.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatele, že krajský soud dospěl k nesprávnému závěru, že účastníka řízení je nutno považovat za nájemce bytu ve smyslu ust. § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře. Tuto stížní námitku vyhodnotil Nejvyšší správní soud jako nedůvodnou, protože tento závěr z napadeného rozsudku nevyplývá. Naopak na str. 4 a 5 napadeného rozsudku je výslovně uvedeno, že účastník řízení *„přestal užívat byt jako vlastník a započal tento byt užívat z titulu věcného břemene, nikoliv však jako nájemce na základě shora uvedené nájemní smlouvy“*. Argumentací, že účastník řízení není nájemcem, ale že předmětnou nemovitost užívá z titulu věcného břemene, se Nejvyšší správní soud nezabýval, jelikož nesměruje proti závěrům napadeného rozsudku.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval stěžejní námitkou, tedy otázkou výkladu ust. § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře. Podle stěžovatele nelze nárok na dávku dovozovat rozšiřujícím výkladem zákona, jak to učinil krajský soud.

Podle ust. § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře má nárok na příspěvek na bydlení vlastník nebo nájemce bytu, který je v bytě hlášen k trvalému pobytu, jestliže jeho náklady na bydlení přesahují částku součinu rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,30, a na území hlavního města Prahy koeficientu 0,35, a součin rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,30, a na území hlavního města Prahy koeficientu 0,35, není vyšší než částka normativních nákladů na bydlení.

Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 27. 8. 2015, č. j. 2 Ads 168/2015 - 34 (dostupný na www.nssoud.cz) řešil otázku, zda má na příspěvek na bydlení nárok i žadatelka, která v pronajatém bytě neměla trvalé bydliště, nicméně vyslovil závěry, které mají obecnější dosah, pokud jde o ust. § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře a které se týkají okruhu osob, jimž může být dávka přiznána. Konkrétně uvedl, že „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).“

Ust. § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře tedy omezuje okruh osob, které mohou při splnění dalších podmínek získat příspěvek na bydlení, a to pouze na vlastníka nebo nájemce bytu. Přitom existuje více právních titulů, na jejichž základě může být byt užíván. V této souvislosti lze poukázat např. na podnájem, výpůjčku či věcné břemeno. Z množiny titulů k užívání bytu zákonodárce v ust. § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře vybral pouze některé. Jde o jeho autonomní rozhodnutí, do něhož, pokud se zákonodárce pohyboval v mezích daných ústavními předpisy, nepřísluší soudu jakkoliv zasahovat.

Krajský soud v napadeném rozsudku opírá svůj závěr, že účastník řízení má nárok na příspěvek na bydlení, o účel této dávky a odmítl aplikovat doslovné znění zákona, podle něhož má na příspěvek nárok jen vlastník či nájemce. Krajský soud tak použil rozšiřující výklad ust. § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře. K rozšiřujícímu výkladu tohoto ustanovení se už vyjádřil Ústavní soud v usnesení ze dne 15. 11. 2001, sp. zn. I. ÚS 138/01 (dostupné z <http://nalus.usoud.cz>), kdy se příspěvku na bydlení domáhala žadatelka, která byla v bytě pouze podnájemnicí. Z hlediska výkladu právního předpisu jde o obdobnou situaci s účastníkem řízení, jelikož podnájem či užívání bytu na základě věcného břemene jsou sice poměrně frekventované tituly užívání nemovitosti, nicméně neuvedené v ust. § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře. Ústavní soud v tomto usnesení uvedl, že „V *prvé*

pokračování

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 [...].“ Tyto závěry lze podle názoru Nejvyššího správního soudu vztáhnout i na případ účastníka řízení.

Dále lze 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 na zákonodárce, který měl široký prostor k tomu, aby stanovil jednak druhy dávek poskytovaných v hmotné nouzi a jednak podmínky pro jejich přiznání. Podle Nejvyššího správního soudu pro účastníka řízení nepředstavuje omezení okruhu příjemců příspěvku na bydlení stanovených v ust. § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře pouze na vlastníky a nájemce bytu neúměrně restriktivní podmínku, která by byla v rozporu se základním právem stanoveným v čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Účastník řízení byl totiž spoluvlastníkem nemovitosti, v níž bydlí, nicméně vlastním jednáním tento právní stav, podstatný z hlediska ust. § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře, změnil.

Nejvyšší správní soud se proto neztotožnil s výkladem ust. § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře obsaženým v napadeném rozsudku, protože pro extenzivní výklad citovaného ustanovení není žádná opora. Nárok na příspěvek na bydlení nelze žádným způsobem rozšiřovat na osoby, které nespádají do okruhu vymezeného v ust. § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře.

Z výše uvedených důvodů je kasační stížnost důvodná, a proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ust. § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud nerozhodoval o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o tomto mimořádném opravném prostředku bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a učinění dalších procesních úkonů.

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

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

V Brně dne 29. října 2015

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu