



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **J. K.**, zastoupeného JUDr. Tomášem Chlebikem, advokátem se sídlem K. Sliwky 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 10. 7. 2014, čj. MPSV-UM/9399/14/4S-MSK, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 9. 2015, sp. zn. 18 Ad 52/2014,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 9. 2015, sp. zn. 18 Ad 52/2014, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 11. 6. 2014, čj. 559764/14/KA, Úřad práce České republiky, krajská pobočka v Ostravě (dále „úřad práce“) zamítl žádost žalobce o dávku státní sociální podpory - příspěvek na bydlení ode dne 29. 1. 2014.

[2] Rozhodnutím ze dne 10. 7. 2014, čj. MPSV-UM/9399/14/4S-MSK (dále „napadené rozhodnutí“), Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále „žalovaný“) zamítlo odvolání žalobce proti shora uvedenému rozhodnutí úřadu práce a toto rozhodnutí potvrdilo.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě. Krajský soud zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Mezi

stranami bylo sporné, zda žalobce ztratil uzavřením darovací smlouvy a smlouvy o zřízení věcného břemene nárok na příspěvek na bydlení.

[4] Ze správního spisu vzal soud za prokázané, že smlouvou ze dne 30. 10. 2013 žalobce a jeho manželka darovali Z. K. budovu čp. 1 – rodinný dům na pozemku parc. č. 728 a pozemky parc. č. 728 a parc. č. 610/3, to vše v k. ú. Z., obec P., okres Karviná. Ve článku VI. smlouvy obdarovaný bezúplatně zřídil dárčům jakožto oprávněným věcné břemeno doživotního bydlení ve shora uvedeném rodinném domě a věcné břemeno doživotního užívání shora uvedených pozemků. Právní účinky vkladu práv dle této smlouvy do katastru nemovitostí nastaly dne 30. 10. 2013. Téhož dne uzavřel obdarovaný s žalobcem a jeho manželkou nájemní smlouvu na dobu neurčitou, na jejímž základě jim pronajal shora uvedený rodinný dům za nájemné ve výši 6641 Kč měsíčně. Dodatkem ze dne 10. 2. 2014 byla nájemní smlouva změněna tak, že nájemné činilo 1 Kč měsíčně a ostatní náklady spojené s užíváním bytu si nájemci hradili sami.

[5] Krajský soud zdůraznil, že podle rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 2222/2011 ze dne 29. 5. 2012 nemůže nájem obstat vedle věcného břemene se shodným předmětem užívání. Žalobce tudíž neužíval shora uvedený rodinný dům na základě nájemní smlouvy, nýbrž z titulu věcného břemene.

[6] Podle § 24 odst. 1 věty první zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o státní sociální podpoře“) platí, že nárok na příspěvek na bydlení má vlastník nebo nájemce bytu, který je v bytě hlášen k trvalému pobytu.

[7] Podle krajského soudu je třeba citované ustanovení vykládat extenzivně a přiznat nárok na příspěvek na bydlení i osobě, která užívá byt z titulu věcného břemene doživotního bydlení. Nelze totiž pominout účel této dávky, kterým je poskytnout finanční pomoc na úhradu nákladů na bydlení se zřetelem k sociální situaci žadatele a jeho domácnosti. Pokud žalobce pozbyl vlastnické právo k bytu na základě darovací smlouvy a za stejných sociálních podmínek tento byt nadále užíval z titulu věcného břemene, je z hlediska účelu zákona o státní sociální podpoře absurdní, aby tato skutečnost vedla k zániku jeho nároku na příspěvek na bydlení.

III.

[8] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Neztotožnil se s právním závěrem krajského soudu, že žalobce je nutno posuzovat jako nájemce ve smyslu § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře. Žalobce totiž neužíval předmětné nemovitosti na základě nájemního vztahu, nýbrž z titulu věcného břemene. Smlouva ze dne 30. 10. 2013 ani neobsahuje povinnost žalobce platit obdarovanému za užívání bytu (tj. platbu obdobnou nájemnému), a proto na žalobce nelze nahlížet jako na nájemce ani z pohledu občanského práva. Rozšiřujícím soudním výkladem nelze dospět k závěru, že je žalobce nájemcem, neboť pro to chybí příslušný právní titul. Za stávající právní úpravy tudíž nelze žalobci přiznat nárok na příspěvek na bydlení; opačný závěr krajského soudu není založen na odpovídající právní argumentaci. V podání ze dne 22. 10. 2015 stěžovatel doplnil, že u Nejvyššího správního soudu v současné době probíhají čtyři

řízení, jejichž účastníky jsou žalobce a stěžovatel a v nichž se řeší totožná právní otázka, tj. žalobcův nárok na příspěvek na bydlení.

IV.

[9] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že z pohledu zákona o státní sociální podpoře je lhostejné, zda k téže věci existuje zároveň právo nájemní i služebnost. Podle stěžovatele měl žalobce na příspěvek nárok, dokud byl vlastníkem bytu. Takový výklad je nepřijatelný. Účelem věcného břemene bydlení je zajistit bývalému vlastníkovu nemovitosti maximální jistotu, že jeho právo bydlení v nemovitosti nebude ohroženo. Bezúplatné zřízení věcného břemene neznámá, že oprávněný z věcného břemene není povinen nést náklady na správu a údržbu zatížené věci. Žalobce jakožto oprávněný z věcného břemene doživotního bydlení tudíž i nadále nese náklady na bydlení ve výši srovnatelné s dobou, kdy užíval rodinný dům k bydlení z titulu vlastnického práva; je proto absurdní, aby z důvodu pouhé změny užívacího titulu k nemovitosti ztratil nárok na příspěvek na bydlení.

[10] V přípisu ze dne 22. 10. 2015 stěžovatel pouze argumentuje ve prospěch stížnosti tím, že zamítnutí kasační stížnosti by mělo vliv na jeho metodickou a legislativní činnost. Takový postup je podle stěžovatele nepřipustný.

V.

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Podle § 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*“, a to při splnění dalších zákonem stanovených podmínek. Krajský soud interpretoval citované ustanovení extenzivně a dovedl s přihlédnutím ke smyslu a účelu příspěvku na bydlení, že žalobci nezanikl nárok na tuto dávku, i když byt užíval z titulu věcného břemene doživotního bydlení, a nikoli z titulu vlastnického nebo nájemního práva. Stěžovatel brojil proti tomuto závěru krajského soudu s tím, že nárok na příspěvek na bydlení nelze dovozovat rozšiřujícím výkladem zákona. Byť se jednalo o námitku velmi stručnou a na samé hranici projednatelnosti, Nejvyšší správní soud jí přisvědčil.

[14] Příspěvek na bydlení patří do systému dávek státní sociální podpory podle zákona o státní sociální podpoře. Jedná se o dávku poskytovanou v závislosti na výši příjmu, tj. o dávku tzv. testovanou; záleží tedy na vůli zákonodárce, jak vymezí skupinu oprávněných osob z hlediska jejich sociálního statusu (tzn. dle výše příjmu, užívacího titulu k obývané nemovitosti apod.) [srov. § 2 písm. a) bod 2. zákona o státní sociální podpoře a dále např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, č. 3 Ads 61/2010 – 48, č. 2268/2011 Sb. NSS].

[15] Judikatura Nejvyššího správního soudu v této souvislosti zdůraznila, že „*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“ (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2008, čj. 4 Ads 2/2007 – 72, a ze dne 27. 8. 2015, čj. 2 Ads 168/2015 – 34; veškerá zde citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu je dostupná na <http://www.nssoud.cz>).

[16] Ze shora uvedeného je zřejmé, že pokud zákonodárce omezil okruh osob, jimž přiznal nárok na příspěvek na bydlení, pouze na vlastníky a nájemce bytů, jednalo se o jeho autonomní rozhodnutí, do něhož zásadně nepřísluší soudní moci zasahovat. Zásah soudní moci by přicházel v úvahu pouze v případě, pokud by zákonodárce nerespektoval meze dané ústavními předpisy.

[17] Extenzivní výklad § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře přitom nelze odůvodnit poukazem na soulad s ústavním pořádkem, neboť ústavní pořádek nezaručuje žadatelům o příspěvek na bydlení ani určitou výši této dávky, ani nárok na dávku jako takový (k tomu srov. shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ads 168/2015 – 34). Ani Ústavní soud ve své judikatuře nepřikročil k extenzivní interpretaci tohoto ustanovení. V této souvislosti lze poukázat například na usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2001, sp. zn. I. ÚS 138/01, v němž se Ústavní soud zabýval případem stěžovatelky, která se domáhala příspěvku na bydlení, ačkoli užívala byt pouze z titulu podnájemní smlouvy. Jednalo se o obdobnou situaci jako v nyní projednávané věci, neboť věcné břemeno (služebnost) doživotního bydlení patří vedle podnájmu mezi poměrně frekventované užívací tituly nemovitostí určených k bydlení, avšak nezmíněné v § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře.

[18] Ústavní soud v uvedeném usnesení sp. zn. I. ÚS 138/01 konstatoval, že § 24 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb. podmiňuje nárok na příspěvek na bydlení existencí vlastnického nebo nájemního vztahu k bytu (obytné místnosti). Nedostatek splnění této zákonné podmínky „nelze nahradit rozšiřujícím výkladem a dovodit tak, že nárok na příspěvek má i ten, kdo užívá byt 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 extenzivního výkladu při posuzování, zda byly splněny všechny podmínky pro přiznání dávky důchodového pojištění (státního sociálního zabezpečení), ostatně konstatoval Ústavní soud již v nálezu ze dne 12. 12. 2000, sp. zn. II. ÚS 376/2000.“

[19] Vzhledem ke shora uvedenému Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře nelze vykládat extenzivně, a nelze tudíž přiznat nárok na příspěvek na bydlení osobám, které nesplňují podmínky výslovně uvedené v tomto ustanovení. Lze také poznamenat, že k totožnému právnímu závěru dospěl Nejvyšší správní soud rovněž v nedávném rozsudku ze dne 29. 10. 2015, čj. 9 Ads 227/2015 – 41, vydaného v obdobné věci totožných účastníků řízení.

[20] Na závěr Nejvyšší správní soud podotýká, že se blíže nezabýval stížnostní argumentací, podle které žalobce neužíval byt z titulu nájmu, nýbrž z titulu věcného

břemene. Tato argumentace se totiž mýjela se závěry krajského soudu, který v napadeném rozsudku výslovně uvedl, 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.*“ Nejednalo se tudíž o argumentaci, která by směřovala proti závěrům kasační stížností napadeného rozsudku.

[21] Spoukazem na shora uvedené Nejvyšší správní soud proto zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vyjádřeným v tomto rozsudku (srov. § 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (srov. § 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 16. prosince 2015

JUDr. Jan Passer
předseda senátu