



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj) a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Mgr. B. H.**, zastoupený JUDr. Janem Langmeierem, advokátem, sídlem Na Bělidle 997/15, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. března 2012 č. j. MPSV-UM/1173/12/9S-HMP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. prosince 2018 č. j. 2 Ad 28/2012 – 91,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Dne 15. prosince 1995 uzavřel žalobce s městskou částí Praha 2 smlouvu o vybudování bytové jednotky č. X, na jejímž základě rekonstruoval půdní vestavbu k bytovým účelům. Výstavbu financoval žalobce částečně ze svých úspor, zbývající prostředky získal ze dvou úvěrů. Dne 17. června 1998 uzavřel žalobce nájemní smlouvu k nově vybudovanému bytu, podle níž bylo nájemné (v nespecifikované výši – sic!)

uhrazeno na prvních 25 let předem, a to s ohledem na prostředky, které žalobce vynaložil na vybudování bytu; ostatní platby spojené s užíváním bytu nebyly dotčeny a měly být žalobci účtovány dle platných předpisů.

[2] V letech 1998 a 1999 žalobce poté, co přišel o zaměstnání, podal celkem pět žádostí o dávku sociální péče. O těchto žádostech příslušné správní orgány opakovaně rozhodovaly. Dne 7. září 2006 žalovaný rozhodnutím č. j. 2006/37491-212 zrušil v přezkumném řízení do té doby poslední vydaná rozhodnutí Úřadu městské části Praha 2 a Magistrátu hlavního města Prahy, neboť dle jeho názoru nebyly řádně zjištěny skutečné náklady na domácnost žalobce.

[3] Následně Úřad městské části Praha 2 přiznal žalobci rozhodnutím ze dne 16. února 2007 č. j. OSP/67219/Zahr opakující se dávku sociální péče v peněžitě formě s účinností od 1. listopadu 1998 do 31. března 2000 ve výši 3 430 Kč měsíčně a od 1. dubna 2000 do 30. června 2000 ve výši 3 770 Kč měsíčně. Odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítl Magistrát hlavního města Prahy rozhodnutím ze dne 10. května 2007 č. j. MHMP 113714/2007, které zrušil Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 14. června 2011 č. j. 1 Ad 43/2010 - 243. Kasační stížnost proti uvedenému rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. listopadu 2011 č. j. 3 Ads 143/2011 - 278. Soudy správním orgánům nařídily zohlednit splátky úvěrů jako reálně placené náklady na bydlení žalobce, avšak pouze do výše tzv. fiktivního měsíčního nájemného (nákladů na vybudování bytu rozložených na dobu, na niž byly započteny jako dopředu zaplacené nájemné). Správní orgány dále měly odůvodnit, jak se jejich závěr o tom, že byt o velikosti 84 m² je pro samotného žalobce zbytečně velký, promítl do výše přiznané dávky.

[4] Rozhodnutím označeným v záhlaví žalovaný znovu zamítl odvolání proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 2. Za náklady nutné pro vybudování žalobcova bytu označil částku 813 656,50 Kč, kterou žalobce zaplatil stavební firmě. Po rozložení nákladů na vybudování bytu do jednotlivých měsíců dvaceti pěti let, na které měl žalobce prostřednictvím těchto nákladů uhrazeno nájemné, žalovaný vypočítal tzv. fiktivní nájemné ve výši 2 712,32 Kč měsíčně. Žalobce sice za úvěry splácel měsíčně více, avšak jako výdaje na domácnost lze splátky zohlednit maximálně do výše fiktivního nájemného. Účelem dávky sociální péče není úhrada celkové výše splátek úvěru. Žalovaný dále stanovil další výdaje, které žalobce vynaložil v souvislosti s bydlením (služby spojené s užíváním bytu, elektřina). Odůvodněné náklady žalobce na bydlení přepočtl žalovaný na menší podlahovou plochu, kterou považoval za přiměřenou poměrům žalobce, který žil v rozhodné době sám. Nakonec však označil za spravedlivé, že Úřad městské části Praha 2 při výpočtu dávky sociální péče vycházel z částek k zajištění nezbytných nákladů na domácnost stanovených zákonem č. 463/1991 Sb., o životním minimu, jak bylo v době jeho rozhodování běžné, neboť tyto částky jsou vyšší než přepočtené (poměrně snížené) náklady na domácnost žalobce.

[5] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl městský soud v záhlaví označeným rozsudkem, neboť shledal, že žalovaný postupoval podle závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[6] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu včas kasační stížnost (řízení před Nejvyšším správním soudem bylo zahájeno 18. března 2019). Namítal, že městský soud stejně jako žalovaný nesprávně posoudil otázku výpočtu nezbytných nákladů na domácnost stěžovatele ve vazbě na financování vybudované bytové jednotky pomocí úvěrů, které je stěžovatel povinen splácet. Tyto splátky měl žalovaný zahrnout do výpočtu dávky sociální péče v plné výši, což vyplývá z podkladu pro jednání zvláštní komise ministra práce a sociálních věcí v rámci mimoodvolacího řízení ze dne 25. června 2002 č. j. 21-24919/02, který žalovaný i městský soud systematicky popírají, a rovněž z rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 319/2000. Smlouvy o úvěru stěžovatel uzavřel v době, kdy ještě nebyl sociálně potřebný a nevěděl, že by se v takové situaci mohl ocitnout. Výstavba bytu o daných rozměrech byla v rozhodné době zcela přiměřená výdělkovým poměrům stěžovatele. Následně byla zrušena jeho pracovní pozice, povinnost hradit úvěrové závazky však zůstala. Větší byt stěžovatel vybudoval jednak kvůli podmínkám pro výstavbu půdního bytu v domě ve vlastnictví městské části Praha 2, které zahrnovaly co nejefektivnější využití co největší plochy půdy, a zároveň jej od počátku plánoval jako rodinný byt; v současnosti s ním již bydlí manželka a syn. Tím se žalovaný vůbec nezabýval a pouze konstatoval, že byt byl pro samotného stěžovatele příliš velký. Dle názoru stěžovatele však pro potřeby stanovení dávky sociální péče nelze vycházet jen z minimální teoretické plochy bytu, rozhodující musejí být reálné nezbytné náklady na provoz bytu.

[7] Stěžovatel dále uvedl, že položkový seznam svépomocných nákladů souvisejících s výstavbou bytu včetně originálů pokladních dokladů předložil Úřadu městské části Praha 2 již v roce 1999, musejí být tudíž zahrnuty i v podkladu pro jednání zvláštní komise ministra práce a sociálních věcí z roku 2002 a žalovaný je měl zohlednit při výpočtu dávky. Argumentace městského soudu vycházející z fiktivních nákladů na vybudování bytu a z fiktivní minimální velikosti bytu nemůže obstát.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud se úvodem musí pozastavit nad tím, že o dávce sociální péče, dnes již historické i z hlediska platné právní úpravy, která měla reagovat na sociální situaci žalobce na konci minulého století, rozhoduje po více než dvaceti letech v roce 2019. Je to především délka posledního řízení před Městským soudem v Praze, která vyvolává pochybnosti stran dodržení garance základního práva na rozhodnutí v přiměřené době. Žaloba stěžovatele byla městskému soudu doručena již v červnu 2012. Poté samosoudce, jemuž byla věc původně v souladu s rozvrhem práce přidělena, vyžádal vyjádření žalovaného a zaslal je stěžovateli k replice. V následujících letech soudce opakovaně žádal o spis Obvodního soudu pro Prahu 2 týkající se žaloby stěžovatele o náhradu škody způsobené nepřiměřenou délkou řízení, ten však zjevně nebyl pro posouzení správní žaloby vůbec zapotřebí. Dotyčný soudce již v soudnictví nepůsobí. Teprve po přidělení

stěžovatelovy věci jiné soudkyni byl vyžádán správní spis od žalovaného a řízení se pohnulo směrem k meritornímu rozhodnutí.

[10] Tyto politováníhodné a pro soudnictví zahanbující skutečnosti však nemohou mít vliv na věcné posouzení kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud ji důvodnou neshledal.

[11] Podle § 104 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) není kasační stížnost přípustná, opírá-li se o důvody, *kteřé stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl*. Stěžovatel v žalobě výslovně zpochybnil pouze výši splátek úvěrů, kterou vzal žalovaný za základ pro stanovení dávky sociální péče. Další námitky, které uplatnil až v kasační stížnosti (svépomocné náklady, výměra bytu), jsou proto s ohledem na citované ustanovení nepřipustné, a to i když se jimi městský soud – v reakci na argumentaci stěžovatele v průběhu jednání dne 13. prosince 2018 a navzdory její opožděnosti – do určité míry zabýval. Pro výsledek žalobního řízení však nebyly jeho úvahy nijak určující (ani tyto námitky neshledal důvodnými).

[12] Podle § 1 odst. 1 zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění účinném do 30. září 2003 se občan považoval za sociálně potřebného, jestliže jeho příjem nedosahoval částek životního minima stanovených zvláštním zákonem a nemohl si tento příjem zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním, a zároveň nespadal mezi případy vyjmenované v § 3 citovaného zákona.

[13] O tom, že stěžovatel byl v rozhodném období sociálně potřebným, nebylo v projednávané věci sporu.

[14] Sociálně potřebným občanům se poskytovaly *jednorázové nebo měsíčně se opakující peněžité nebo věcné dávky k zabezpečení výživy a ostatních základních osobních potřeb a k zajištění nezbytných nákladů na domácnost* (§ 4 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti). Při rozhodování o výši takové dávky se přihlíželo *k částkám životního minima, ke skutečným odůvodněným nákladům na zabezpečení výživy a ostatních základních potřeb a nezbytných nákladů na domácnost posuzovaného občana [...] a k majetkovým poměrům*, popřípadě též k tomu, zda občan uplatnil nárok na dávky nemocenského pojištění, důchodového pojištění či státní sociální podpory (§ 4 odst. 3 zákona o sociální potřebnosti).

[15] Stěžovatel zpochybňuje úvahu žalovaného o výši splátek úvěrů čerpaných na výstavbu bytové jednotky, kterou lze považovat za nezbytné náklady na domácnost. Kasační stížnost tak lze chápat buď jako polemiku s rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 143/2011 - 278, respektive jemu předcházejícím rozsudkem ze dne 14. dubna 2011 č. j. 3 Ads 22/2011 - 213, které nezbytné náklady na domácnost stěžovatele již posuzovaly (ostatně na jednání městského soudu dne 13. prosince 2018 žalobce výslovně projevoval nesouhlas s právními závěry uvedených rozsudků, jak je rekapitulováno v odstavci 4 napadeného rozsudku), nebo jako námitku, že se žalovaný neřídil závazným právním názorem vysloveným v těchto rozhodnutích. Nejvyšší správní soud se nyní již nemůže odchýlit od výkladu zákona o sociální potřebnosti vyplývajícího z citovaných rozsudků vydaných v téže věci, neboť je pro něj právní názor vyslovený *inter partes* v téže

pokračování

věci závazný [§ 110 odst. 4 ve spojení s § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.], a může toliko posoudit, zda jej žalované správní orgány a městský soud respektovaly.

[16] V rozsudku č. j. 3 Ads 22/2011 - 213 vymezil Nejvyšší správní soud návod, jak ve specifickém případě stěžovatele stanovit náklady na bydlení:

- „1. Součástí nákladů na domácnost, k jejichž zajištění je dávka poskytována, nepochybně tvoří náklady na nájem za stěžovatelem užívaný byt. Podle nájemní smlouvy se náklady na vybudování bytové jednotky považovaly za náklady na nájemné na dobu 25 let. Náklady na vybudování bytové jednotky podle zjištění správního orgánu I. stupně činily 813 696,5 Kč, podělením této částky počtem měsíců uhrazeného nájemného (25 x 12) je určena fiktivní výše měsíčního nájemného ve výši 2712,32 Kč.
2. Reálně placené náklady na bydlení pak tvořily v období, za něž byla dávka přiznána, splátky úvěrů, z nichž byly náklady na vybudování bytové jednotky částečně hrazeny. Tyto splátky úvěrů lze nepochybně zohlednit jako náklady na bydlení, avšak pouze do výše stanoveného fiktivního nájemného, tedy do výše částky 2712,32 Kč. V případě, kdy by výše fiktivního nájemného naopak přesáhla výši splátek úvěrů, byla by možné pro výši poskytované dávky zohlednit pouze výši těchto splátek.“

[17] Z rozhodnutí žalovaného je zřejmé, že postupoval přesně v souladu s citovaným názorem Nejvyššího správního soudu, tedy nejprve stanovil náklady žalobce na vybudování bytu a rozložil je do jednotlivých měsíců, na něž měl stěžovatel dopředu uhrazeno nájemné. Tak žalovaný stanovil tzv. fiktivní nájemné stěžovatele ve výši 2 712,32 Kč měsíčně.

[18] Podle pokynu Nejvyššího správního soudu potom žalovaný porovnal výši reálných nákladů stěžovatele na domácnost v podobě splátek úvěrů s vypočteným fiktivním nájemným a pro účely stanovení dávky sociální péče zohlednil splátky právě jen do výše fiktivního nájemného. Tento postup je správný, neboť dávky sociální péče sloužily pouze k úhradě nezbytných nákladů na domácnost, které v případě stěžovatele představuje právě nájemné, které by byl povinen platit, pokud by se mu na ně nezapočetly náklady na vybudování pronajímaného bytu.

[19] Opačný závěr neplyne ani z podkladu pro jednání zvláštní komise ministra práce a sociálních věcí v rámci mimoodvolacího řízení, na který stěžovatel odkazoval. V tomto dokumentu se uvádí, že k částce vynaložené na úpravu bytu je třeba přihlížet jako k částce potřebné k úhradě nezbytných nákladů na domácnost. Přesně to žalovaný učinil při stanovení fiktivního nájemného. V závěrečném stanovisku veřejného ochránce práv ze dne 23. února 2007 sp. zn. 1817/2005/VOP/ZG, na něž stěžovatel v předcházejících fázích řízení rovněž odkazoval, veřejný ochránce práv uvedl, že „je nutné jednotlivé splátky úvěru chápat jako náklady na bydlení, a tedy k nim přiblížit. Je poté věcí správní úvahy a zjištění skutečného stavu věci ze strany [Úřadu městské části Praha 2], v jakém rozsahu budou tyto stěžovatelem hrazené náklady zohledněny ve výši dávky.“ V rozhodnutí č. j. 2004/37491-212, jímž v přezkumném řízení zrušil původní rozhodnutí Úřadu městské části Praha 2 a Magistrátu hlavního města Prahy, žalovaný konstatoval, že „je třeba zabývat se finanční částkou, kterou by žadatel byl povinen hradit, kdyby mu byl předmětný byt pronajat, jelikož nelze předpokládat, že by bytový podnik nechal někoho bydlet zadarmo. V předmětném

specifickém případě odůvodnění, že při posuzování sociální potřeby občanů a při stanovení výše dávky sociální péče nelze přihlížet ke splácení úvěrů, neobstojí.“ Z žádného z těchto dokumentů – které navíc Nejvyšší správní soud na rozdíl od jeho vlastní judikatury nijak nezavazují – však nevyplývá, že by měl žalovaný zohlednit úvěrové splátky v plném rozsahu.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, pročez ji ve smyslu poslední věty § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Rozhodl tak bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[21] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce neměl úspěch ve věci, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti, a náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

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

V Brně dne 12. června 2019

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu