



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **K. Č.**, zastoupený JUDr. Alešem Vídenským, advokátem se sídlem Sokolská třída 966/22, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 3. 2017, čj. MPSV-2017/66337-923, ze dne 23. 3. 2017, čj. MPSV-2017/66250-923, ze dne 23. 3. 2017, čj. MPSV-2017/64569-923, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 5. 2018, čj. 20 Ad 20/2017-119,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Ustanovenému zástupci žalobce JUDr. Aleši Vídenskému, advokátu, **s e p ř i z n á v á** odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 1 573 Kč, která bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 23. 3. 2017, čj. MPSV-2017/66337-923, bylo zamítnuto odvolání žalobce a bylo potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce České republiky - krajské pobočky v Ostravě (dále jen „úřad práce“) ze dne 20. 2. 2017, čj. 189649/17/OT, kterým nebyla žalobci přiznána dávka státní sociální podpory - příspěvek na bydlení ode

dne 1. 10. 2016. Rozhodnutím žalovaného ze dne 23. 3. 2017, čj. MPSV-2017/66250-923, bylo zamítnuto odvolání žalobce a bylo potvrzeno rozhodnutí úřadu práce ze dne 22. 2. 2017, čj. 189718/17/OT, kterým byla žalobci uložena povinnost vrátit přeplatek na dávce státní sociální podpory - příspěvek na bydlení ve výši 17 373 Kč za období leden 2015 až červen 2015. Rozhodnutím žalovaného ze dne 23. 3. 2017, čj. MPSV-2017/64569-923, bylo zamítnuto odvolání žalobce a bylo potvrzeno rozhodnutí úřadu práce ze dne 20. 2. 2017, čj. 189703/17/OT, kterým byla žalobci uložena povinnost vrátit přeplatek na dávce státní sociální podpory - příspěvek na bydlení ve výši 41 823 Kč za období červenec 2015 až červen 2016.

[2] Proti rozhodnutím žalovaného žalobce brojil žalobou u krajského soudu, který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

[3] Podle krajského soudu bylo prokázáno, že žalobci byla doručena výpověď z nájmu bytu dne 3. 11. 2014. Přezkoumání oprávněnosti výpovědi se žalobce nedomáhal a lhůta k odevzdání bytu dle § 2291 odst. 1, 2 občanského zákoníku činila jeden měsíc od skončení nájmu, tj. do 3. 12. 2014. Žalobce v této lhůtě byt neodevzdal a dne 10. 12. 2014 mu byla doručena výzva k vrácení bytu nejpozději do 31. 12. 2014. Žalobce nerespektoval ani tuto výzvu, proto byla v lednu 2015 podána žaloba o vyklizení bytu. Rozsudkem Okresního soudu v Ostravě ze dne 19. 10. 2017, čj. 61 C 25/2015-259, ve spojení s rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 3. 2018, čj. 11 Co 10/2018-318, byla žalobci uložena povinnost byt vyklidit do tří měsíců od právní moci rozsudku.

[4] Krajský soud uzavřel, že žaloba není důvodná, neboť žalobci, který po skončení nájmu byt do 3. 12. 2014 neodevzdal, byla uložena povinnost vrátit příspěvek na bydlení až od ledna 2015. Podle názoru krajského soudu nelze § 24 odst. 2 větu třetí zákona o státní sociální podpoře analogicky vztáhnout také na případ žalobce, který nebyl členem bytového družstva ani nájemcem služebního bytu či bytu zvláštního určení. Kdyby měl zákonodárce v úmyslu v obecné rovině zakotvit nárok na příspěvek na bydlení do uplynutí lhůty k vyklizení bytu, pak by v citovaném ustanovení nevyjmenovával zvláštní nájemní vztahy.

II. Podstatný obsah kasační stížnosti, vyjádření žalované

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[6] Stěžovatel uvedl, že spornou otázkou je výklad § 24 odst. 1, 2 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

[7] Stěžovatel si je vědom zdůvodnění rozsudku krajského soudu, který vycházel z rozsudku NSS ze dne 27. 8. 2015, čj. 2 Ads 168/2015-32, ale má za to, že zákonem o státní sociální podpoře nejsou zrovnoprávněny dvě formy nájemního bydlení, a to tzv. nájemního bydlení „prostého“ a nájemního bydlení spojeného s členstvím v bytovém družstvu. Zánik členství v bytovém družstvu se může podle stěžovatele analogicky srovnávat s podáním výpovědi z nájmu bytu, resp. marným uplynutím lhůty k podání

pokračování

žaloby o neplatnost výpovědi. Do doby, než uplyne lhůta k vyklizení bytu, se má přitom za to, že nájemní poměr trvá. V případě stěžovatele byla dána výpověď z nájmu bytu pro neplacení nájmu, což může nastat i u bytu, který má člen družstva v nájmu a neplatí nájem. To v případě družstevního bytu může vést k zániku členství v bytovém družstvu, ale dokud neuplyne lhůta k vyklizení bytu, má tato osoba podle § 24 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře nárok na příspěvek na bydlení (za splnění dalších zákonných předpokladů). Oproti tomu při použití striktního výkladu by v případě stěžovatele nevznikl nárok na příspěvek na bydlení, neboť se nejedná o družstevní byt. Fakticky se však podle názoru stěžovatele jedná o totožnou situaci. Touto úpravou je družstevní bydlení zvýhodněno oproti bydlení nájemnímu, neboť u vlastníka domu s družstevními byty je vyšší pravděpodobnost, že i z příspěvku na bydlení svou pohledávku získá. Podle názoru stěžovatele je přípustný i takový výklad, že dokud neuplynula lhůta k vyklizení bytu, je postaveno najisto, že žadatel o dávku - příspěvek na bydlení byt obýval a měl v něm trvalé bydliště, vzniká mu nárok na příspěvek na bydlení. Zákodárce nemůže pro typově stejné situace stanovit odlišné podmínky.

[8] V této souvislosti stěžovatel poukázal na dokazování před krajským soudem, z něhož vyplynulo, že lhůta k vyklizení bytu, které bylo stěžovateli pravomocně uloženo v občanskoprávním řízení, skončila dne 19. 7. 2018. Stěžovatel dále na dokreslení celé situace zdůraznil, že žádá, aby byla vzata v úvahu rovněž „*písemná svědecká výpověď*“ N. K., z níž vyplývá nespravedlnost, které se na stěžovateli dopustili pracovníci „*městského obvodu statutárního města Ostravy*“, kteří jej ubezpečovali, aby nepodával žalobu proti výpovědi z nájmu bytu.

[9] Stěžovatel navrhl, aby NSS rozsudek krajského soudu a případně rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Úvodem je vhodné k otázce výkladu předpisů sociálního zabezpečení v obecné rovině predestit, že Ústavní soud již v nálezu ze dne 12. 12. 2000, sp. zn. II. ÚS 376/2000, dovodil, že v případě předpisů sociálního zabezpečení nelze použít rozšiřující výklad právních předpisů.

[13] NSS dále konstatuje, že smyslem tzv. fikce trvání nájmu ve znění § 24 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře je poskytnutí příspěvku na bydlení i těm osobám, jež už sice nejsou nájemníky bytu, ale mají zachováno od nájemního práva odvozené právo v bytu nadále bydlet. Fikce trvání nájmu je totiž vázána na práva a povinnosti odvozené od předchozího nájemního vztahu, a pokud tato práva žadateli o příspěvek na bydlení přestanou svědčit, není možné, aby mu byl příspěvek poskytnut. Osobě užívající byt i po zániku práva na bydlení sice stále vznikají náklady ve formě bezdůvodného obohacení, nejedná se však o náklady spojené s trvajícím či odvozeným nájemním vztahem, a proto

nemohou být pokryty příspěvkem na bydlení (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 1. 2017, čj. 7 Ads 252/2016-80). Na základě práva na bydlení vzniká žadateli rovněž nárok na příspěvek na bydlení, což NSS dovodil ještě předtím, než byla fikce trvání nájmu do § 24 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře vůbec zakotvena novelou provedenou zákonem č. 113/2006 Sb. (viz rozsudek NSS ze dne 11. 10. 2006, čj. 4 Ads 9/2006-72).

[14] Podle § 712a zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, platný a účinný do 31. 12. 2013 (dále jen „starý občanský zákoník“), platilo, že „v období mezi skončením nájemního poměru a posledním dnem lhůty k vyklizení bytu mají pronajímatel a osoba, jejíž nájemní poměr skončil, práva a povinnosti v rozsahu odpovídajícím ustanovením § 687 až 699 a přiměřeně § 700 až § 702 odst. 1“.

[15] Podle § 24 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře, ve znění platném a účinném do 31. 12. 2013, se za nájemce bytu považuje též nájemce obytné místnosti v zařízeních určených k trvalému bydlení podle zvláštního právního předpisu. Za vlastníka bytu se považuje i vlastník nemovitosti, ve které je byt, který vlastník užívá, pokud je v něm hlášen k trvalému pobytu. Za nájemce bytu se považují oba manželé, jde-li o společný nájem bytu manžely podle zvláštního právního předpisu. Za dobu trvání nájemního vztahu se pro účely nároku na příspěvek na bydlení považuje i doba mezi skončením nájemního poměru a posledním dnem lhůty k vyklizení bytu podle 712a občanského zákoníku, doba od zániku členství v bytovém družstvu do zajištění bytové náhrady podle § 714 občanského zákoníku, a doba od smrti nájemce služebního bytu, od rozvodu jeho manželství nebo od jeho trvalého opuštění společné domácnosti do zajištění přiměřeného náhradního bytu oprávněným osobám podle § 713 občanského zákoníku.

[16] Podle § 24 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře, v relevantním znění, se za vlastníka bytu považuje i vlastník nemovitosti, ve které je byt, který vlastník užívá, pokud je v něm hlášen k trvalému pobytu. Za vlastníka bytu se považuje i manžel, který užívá byt na základě práva bydlení odvozeného od vlastnického práva druhého manžela, pokud nárok na příspěvek na bydlení neuplatňuje manžel jako vlastník bytu. Za nájemce bytu se považují oba manželé, mají-li k bytu společné nájemní právo. Za dobu trvání nájemního vztahu se pro účely nároku na příspěvek na bydlení považuje i doba od zániku členství v bytovém družstvu do uplynutí lhůty k vyklizení bytu, doba od smrti nájemce služebního bytu nebo bytu zvláštního určení do uplynutí lhůty k vyklizení tohoto bytu a doba od trvalého opuštění služebního bytu nebo bytu zvláštního určení jeho nájemcem do uplynutí lhůty k vyklizení tohoto bytu.

[17] Z citovaných ustanovení je zřejmé, že argumentace stěžovatele by mohla být relevantní za předchozí právní úpravy, ale od 1. 1. 2014 jí přisvědčit nelze. Starý občanský zákoník totiž byl k 31. 12. 2013 zrušen, což se projevilo rovněž ve znění § 24 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře, které bylo změněno zákonem č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva. S účinností od 1. 1. 2014 tedy již § 24 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře neobsahuje ustanovení, podle něhož se za dobu trvání nájemního vztahu pro účely nároku na příspěvek na bydlení považuje i doba mezi skončením nájemního poměru a posledním dnem lhůty k vyklizení bytu podle 712a (starého) občanského zákoníku (tj. fikce trvání nájmu).

[18] Znění § 24 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře (a v něm upravená fikce trvání nájmu) je tedy nadále odvozeno „pouze“ od právní úpravy nájmu družstevního bytu,

pokračování

služebního bytu a bytu zvláštního určení, u nichž se v uvedených případech předpokládá výzva pronajímatele (včetně bytového družstva) k vyklizení bytu. Tato úprava přitom bez dalšího neodporuje zásadě bezrozpornosti právního řádu, neboť zohledňuje zvláštní povahu uvedených typů nájmu. Sluší se rovněž připomenout, že podle § 2290 (nového) občanského zákoníku platí, že domnívá-li se nájemce, že výpověď bylo zasaženo do jeho práv, může do dvou měsíců ode dne, kdy mu výpověď došla, podat návrh soudu, aby přezkoumal, zda je výpověď oprávněná. Jinou problematikou je, jaký je právní vztah mezi dosavadním pronajímatelem a nájemcem do doby pravomocného skončení řízení o takovém návrhu (žalobě). Touto otázkou se však NSS v této věci nemohl nezabývat, neboť stěžovatel se tímto způsobem proti výpovědi nebránil. Na tom nic nemění důvody, pro které tak případně neučinil (tj. údajné přesvědčování pracovníky „městského obvodu statutárního města Ostravy“, aby tak nečinil).

[19] NSS tedy konstatuje, že krajský soud zcela přiléhavě vycházel z rozsudku NSS ze dne 27. 8. 2015, čj. 2 Ads 168/2015-32, podle něhož „[...] rozsah poskytování takového příspěvku (příspěvku na bydlení – pozn. NSS) 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). K tomu lze odkázat například na závěry, ke kterým dospěl zdejší soud v rozsudku ze dne 29. 9. 2010, č. j. 3 Ads 61/2010 - 48: „...stěžovateli nepochybně lze dát za pravdu v tom, že zákonodárce činí rozdíl mezi vlastnickým (resp. družstevním) a nájemním bydlením a tento rozdíl se v závislosti na ostatních rozhodných skutečnostech pro výpočet dávky promítá do stanovení její výše. Nejvyšší správní soud je však toho názoru, že se jedná o přirozenou snahu zákonodárce reagovat na specifika různých sociálně-ekonomických situací žadatelů o příspěvek na bydlení. Nejvyšší správní soud neshledává, že by toto rozlišování mělo ve stěžovatelově případě za následek zásah do práv takové intenzity, který by zakládal zásah do jeho práv chráněných čl. 30 Listiny, který by měl rozměr neodůvodněné diskriminace či znemožnění přístupu k sociální pomoci poskytované státem. K výtce stěžovatele, že z pohledu sociální pomoci by občané neměli být rozlišováni do nějakých skupin, nýbrž že by se mělo vycházet z aktuální sociální situace každého z nich, Nejvyšší správní soud uvádí, že právě k těmto cílům systém státní sociální podpory (a navazující systém pomoci v hmotné nouzi) míří, a to prostřednictvím zjišťování skutečných nákladů na bydlení a rozhodného příjmu rodiny.“

[20] NSS dále uvádí, že požadavky § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře prismatem ochrany poskytnuté čl. 30 Listiny posuzoval již také Ústavní soud v usnesení ze dne 15. 11. 2001, sp. zn. I. ÚS 138/01. Dospěl k závěru, že „(n)edostatek 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. (...) Pokud stěžovatelka namítla porušení čl. 30 odst. 2 Listiny, je třeba usuzovat, že uvedené ustanovení Listiny zakotvilo ústavní předpoklad pro široké spektrum dávek státní sociální podpory, které jsou podrobněji upraveny zákony (v první řadě zákonem č. 117/1995 Sb.) a právní úprava každé jednotlivé dávky koncipuje podmínky, jež nárok oprávněné osoby na příslušnou státní sociální dávku zakládají. Z toho vyplývá jednak účelová určenost jednotlivých dávek státní sociální podpory, jednak jejich vzájemně doplňující charakter. (...) Ústavní soud dále (se zřetelem na důvody již uvedené) konstatuje, že napadené ustanovení § 24 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb. nezakládá - z důvodů tam uvedených - ani porušení článků 30 a 32 odst. 5 Listiny“. Závěry Ústavního soudu, přestože byly vysloveny k podnájemnímu vztahu a podmínce trvalého pobytu vyžadované § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře, lze obdobně vztáhnout i na nyní projednávanou věc (viz opět rozsudek NSS ze dne 27. 8. 2015, čj. 2 Ads 168/2015-32).

[21] Souhlasit nelze ani s navazujícími námitkami stěžovatele, který dovozuje, že by mu měl být stejně jako u nájmu družstevního bytu přiznán příspěvek na bydlení *až do pravomocného skončení soudního řízení o vyklizení bytu*. Tato námitka není důvodná již s ohledem na výše uvedené. Přesto NSS pro úplnost dodává, že i zde se stěžovatel ve vztahu ke stanovení lhůty k vyklizení družstevního bytu mylí, neboť rozhodným okamžikem pro trvání fikce nájmu ve smyslu § 24 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře není ani v případě družstevního bytu uplynutí lhůty k vyklizení bytu stanovené soudem v řízení o vyklizení bytu. Tímto rozhodným okamžikem je totiž lhůta k vyklizení bytu stanovená družstvem (vlastníkem bytu). Opačný výklad by mohl vést k nepřiměřenému prodlužování nároku na vyplácení příspěvku na bydlení. Délka vyplácení by totiž závisela jednak na tom, zda a po jaké době by vlastník bytu podal žalobu na vyklizení k soudu, a jednak na procesní aktivitě účastníků soudního řízení, resp. jejich případných obstrukcích (srov. opět rozsudek NSS ze dne 26. 1. 2017, čj. 7 Ads 252/2016-80).

[22] Provedení svědeckého výslechu N. K. (resp. jeho „*písemné svědecké výpovědi*“) shledal NSS za nadbytečné, neboť jeho výpověď by nemohla na rozhodnutí v projednávané věci ničeho změnit. Pro posouzení věci je rozhodný okamžik zániku nájemního práva stěžovatele k bytu (tj. 30. 11. 2014), který stěžovatel ani v kasační stížnosti nezpochybil. Případná ústní jednání mezi stěžovatelem jako nájemcem a pracovníky pronajímatele nemohou na skutečnosti, že stěžovateli byl nakonec nájem bytu platně vypovězen, ničeho změnit. Ostatně sám stěžovatel provedení tohoto důkazu navrhl jen na dokreslení situace.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] S ohledem na výše uvedené neshledal NSS kasační stížnost důvodnou, proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti NSS rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá

pokračování

právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, NSS náhradu nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

[25] Krajským soudem byl stěžovateli ustanoven zástupcem advokát JUDr. Aleš Vídenský. V takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 10 ve spojení s § 120 s.ř.s.). NSS určil odměnu advokáta částkou ve výši 1 000 Kč za 1 úkon právní služby (podání kasační stížnosti) a dále částkou 300 Kč, která je paušální náhradou hotových výdajů v souladu s § 7, § 9 odst. 2, § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem tedy 1 300 Kč. Tuto částku NSS zvýšil o 273 Kč připadající na daň z přidané hodnoty, kterou je advokát jako plátce povinen odvést. Částka v celkové výši 1 573 Kč bude vyplacena z účtu NSS ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. října 2019

Ondřej Mrákota
předseda senátu