



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Sylvy Šiškeové a Evy Šonkové v právní věci žalobce: **V. P.**, zastoupený Mgr. Danielem Holým, advokátem se sídlem Václavské náměstí 846/1, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 12. 2023, č. j. MPSV-2023/254535-911, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 7. 2024, č. j. 21 Ad 5/2024-16,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 7. 2024, č. j. 21 Ad 5/2024-16, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 12. 2023, č. j. MPSV-2023/254535-911, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- IV. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- V. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Danielu Holému, advokátovi, **se přiznává** odměna ve výši **3 146 Kč**, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce požádal o příspěvek na bydlení za období od 1. 7. 2023. K žádosti přiložil následující dokumenty: šest zjednodušených daňových dokladů označených jako „*Ubytovna, P X, N. Ch. X*“, své výplatní pásky za měsíce březen, duben a květen a oznámení České správy sociálního zabezpečení o výši dávek svého invalidního důchodu a starobního důchodu své matky od června 2023. Ohledně ostatních dokladů odkázal na ty, které předložil k předchozím žádostem o příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení.

[2] Úřad práce České republiky – krajská pobočka pro hlavní město Prahu žalobce vyzval, aby doložil platnou nájemní či podnájemní smlouvu a vyplněné a podepsané tiskopisy s těmito údaji: příjmy žalobce a jeho matky za 2. čtvrtletí roku 2023, doklad o výši nákladů na bydlení žalobce a doklady o úhradách nájmu, elektřiny a plynu za stejné období. Žalobce reagoval sdělením, že zákon neukládá doložení příjmů ani nákladů na bydlení na předepsaném tiskopise, to platí pouze pro žádost. Souhlas k prověrce příjmů je obsažen již v žádosti. Nájemní smlouvu žalobce přislíbil dodat a následně úřadu práce zaslal smlouvu o ubytování uzavřenou se společností RADSI, s.r.o. Protože žalobce výzvě nevyhověl, úřad práce mu dávku nepřiznal.

[3] Žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí úřadu práce. Uvedl, že žalobce nedoložil doklady požadované výzvou, které byly potřebné pro vyhodnocení nároku na dávku, přestože byl na následky nesplnění výzvy upozorněn. Žalovaný nepřisvědčil ani ostatním odvolacím námitkám a podotkl, že v § 68 písm. b) a e) zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, jakož i na zadní straně žádosti o příspěvek je jasné formulováno, co je třeba doložit. Předmětem žalobcem předložené smlouvy o ubytování není podle žalovaného byt ve smyslu § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil u Městského soudu v Praze, který žalobu zamítl. Městský soud považoval za zásadní, že žalobce ve lhůtě nevyhověl výzvě k doplnění a doložení rozhodných skutečností, ačkoli byl poučen o následcích. Odlišný názor žalobce na důvodnost výzvy nemůže ospravedlnit nesplnění povinností z ní vyplývajících. Podle městského soudu z ničeho neplyne, že by žadatelé o příspěvek na bydlení byli zproštěni povinnosti vyplňovat formuláře – doklad o výši čtvrtletního příjmu za příslušné kalendářní čtvrtletí a doklad o výši nákladů na bydlení. Smlouvu o ubytování zákon neumožňuje uznat za nájemní smlouvu pro účely zákona o státní sociální podpoře.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti nadále nesouhlasí se závěrem správních orgánů, že nedoložil rozhodné skutečnosti. Není pravdou, že by své příjmy sdělil souhrnně; uvedl ale výši svého důchodu i měsíční příjem ze zaměstnání. Úvaha městského soudu, že by žalobce bez formuláře mohl na některé příjmy zapomenout, je spekulativní. Správní orgány mají i s ohledem na souhlas v žádosti možnost si údaje zkontrolovat. Stěžovatel nesouhlasí ani s výkladem § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře a dovolává

pokračování

se smyslu tohoto zákona a závazků České republiky vyplývajících z Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. Odkázal na statistické údaje o nedostatku bytů v Praze a na judikaturu Ústavního soudu k tzv. bezdoplatkovým zónám a sociálnímu bydlení. Předestřené právní otázky považuje za přesahující jeho vlastní zájem.

[6] Stěžovatelův ustanovený zástupce kasační stížnost doplnil v tom směru, že městský soud pochybil, protože nesprávně vyhodnotil povahu ubytování a charakter prostoru, ve kterém stěžovatel v rozhodné době žil. Smlouva o ubytování, kterou stěžovatel doložil, zajišťuje bytovou potřebu uživatele stejně jako smlouva nájemní, protože plní stejný účel. Posuzovaný prostor má charakter bytu. Materiálně stěžovatel kritéria pro přiznání příspěvku splnil. Nepřípustný formalismus je obsažen i v požadavku na to, aby stěžovatel uváděl již poskytnuté údaje ve zvláštním formuláři. Stěžovatel jasně sdělil výši svého důchodu a příjmů.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že stěžovatelova žádost byla zamítnuta pro nesplnění výzvy k předložení dokladů nutných k posouzení skutečností rozhodných pro nárok. Stěžovatel nedoložil nájemní či podnájemní smlouvu. Předloženou smlouvu o ubytování nelze považovat za nájemní či podnájemní. Předložené daňové doklady nejsou doklady o výši nákladů na bydlení, které by byly v souladu se zákonem položkově rozepsány. Stěžovatel nedoložil svůj příjem za červen 2023. Podle žalovaného jde o zákonné podmínky pro nárok na dávku, a nikoli o přepjatý formalismus. V objektu ubytovny, v níž je stěžovatel ubytován, nejsou zkolaudovány byty, není určen k trvalému bydlení ani se nejedná o objekt určený k individuální či rodinné rekreaci. Obývaný prostor proto nesplňuje zákonnou definici pojmu *byt*. K poukazu na mezinárodní závazky České republiky žalovaný uvedl, že právo na hmotné zabezpečení je vždy vázáno na splnění zákonných podmínek.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná. Ve věcech, v nichž před krajským (městským) soudem rozhodoval specializovaný samosoudce [§ 31 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], se Nejvyšší správní soud (NSS) zabývá též otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele (§ 104a s. ř. s.). Není-li tomu tak, soud kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou (usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, a ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS, body 11 a 12).

[9] NSS uvádí, že ve skutkově částečně shodné věci týkající se téhož stěžovatele rozhodl rozsudkem ze dne 30. 9. 2024, č. j. 2 Ads 61/2024-46, z jehož závěrů bude vycházet v nyní posuzované věci tam, kde to bude možné.

[10] Stěžovatel jako důvod přijatelnosti kasační stížnosti uvedl, že předestřené právní otázky přesahují jeho vlastní zájem. NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná

z důvodu zásadního pochybení městského soudu s dopadem do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[11] Podle § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře ve znění účinném do 31. 12. 2023, *nárok na příspěvek na bydlení má vlastník nebo nájemce bytu, který byt užívá, jestliže a) náklady na bydlení přesahují částku součinu rozhodného příjmu vlastníka, nebo nájemce bytu a společně posuzovaných osob a koeficientu 0,30 a současně b) součin rozhodného příjmu a koeficientu 0,30 není vyšší než částka normativních nákladů na bydlení.*

[12] Podle § 67 odst. 1 téhož zákona se řízení o přiznání dávky zahajuje podáním písemné žádosti na předepsaném tiskopise.

[13] Podle § 68 odst. 1 téhož zákona žádost o dávku musí obsahovat kromě náležitostí stanovených správním řádem mimo jiné *doklad o výši příjmu oprávněné osoby a společně s ní posuzovaných osob (§ 5) v rozhodném období (§ 6) v případech, kdy je přiznání dávky podmíněno příjmem [písm. b)], doklad o tom, že byt je užíván na základě nájemní nebo podnájemní smlouvy k celému bytu, služebnosti užívání celého bytu nebo na základě vlastnictví k nemovitosti, doklad o výši nájemného, nákladů za plnění poskytovaná s užíváním bytu a nákladů uvedených v § 25 odst. 1 písm. c), jde-li o žádost o příspěvek na bydlení [písm. e)].* Podle odst. 2 téhož ustanovení se rozhodné příjmy v rozhodném období prokazují potvrzením nebo prohlášením o výši příjmů.

[14] Z citované právní úpravy vyplývá, že stěžovatel měl v pozici žadatele o příspěvek na bydlení povinnost doložit tři soubory skutečností. Jsou jimi existence nájemního vztahu, výše příjmů stěžovatele a jeho matky jako společně posuzované osoby a výše nákladů na bydlení. Stěžovatelova žádost však nebyla věcně posouzena s odůvodněním, že tyto skutečnosti na výzvu nedoložil.

[15] Podle § 61 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře, *byl-li příjemce dávky vyzván příslušným orgánem státní sociální podpory, aby osvědčil skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu, je povinen této výzvě vyhovět, a to ve lhůtě do osmi dnů ode dne doručení výzvy, neurčil-li orgán státní sociální podpory delší lhůtu; neučiní-li tak v určené lhůtě, může být výplata dávky zastavena, dávka může být odejmuta nebo nepřiznána, jestliže příjemce byl ve výzvě na tento následek prokazatelně upozorněn.*

[16] Stěžovatel nesouhlasí s nepřiznáním příspěvku na bydlení, které správní orgány odůvodnily tím, že nedoložil rozhodné skutečnosti, neboť na výzvu nepředložil vyplněné formuláře o příjmech společně posuzovaných osob a nákladech na bydlení.

[17] Stěžovateli je třeba přisvědčit, že povinnost použít předepsaný tiskopis se podle zákona o státní sociální podpoře vztahuje pouze na zahájení řízení o přiznání dávky (§ 67 odst. 1). Ohledně dalších náležitostí (doložení příjmů a nákladů) zákon nic takového nestanoví a žalovaný ani neuvedl, z čeho takovou povinnost žadatele dovozuje. To, že je na internetových stránkách žalovaného dostupný formulář a návod k jeho vyplnění, takovou povinnost nezakládá. Jedná se pouze o pomůcku, která návodným způsobem informuje

pokračování

žadatele o tom, jaké údaje má poskytnout, a nepochybně i usnadňuje díky jednotnému uspořádání sdělených údajů správnímu orgánu jejich zpracování (zákon totiž ukládá rozepsání nákladů na bydlení podle položek – srov. § 25 zákona o státní sociální podpoře).

[18] Správní orgány jsou při výkonu veřejné moci vázány zákonem. Jde o ústavní princip plynoucí z čl. 2 odst. 3 Ústavy (*státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*), resp. z čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (JEMELKA, Luboš, PONĎELÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 25, marg. č. 12.). Musí tedy postupovat v souladu s procesními předpisy, zde zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, a zákonem o státní sociální podpoře. Pokud z nich neplyne požadavek na zvláštní formu podkladů pro posouzení nároku na dávku, nelze ji po žadateli vyžadovat. Městský soud tuto otázku uchopil nesprávně, pokud konstatoval, že z ničeho neplyne, že by žadatel o příspěvek byl povinnosti vyplnit formulář o příjmech a nákladech zproštěn. Samotný formulář *Žádost o příspěvek na bydlení* (dále „žádost“) takovou povinnost stanovit nemůže.

[19] Správní orgán je v souladu s § 3 správního řádu povinen řádně zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (zásada materiální pravdy). Žalovaný v napadeném rozhodnutí připouští, že povinnost opatřit podklady pro rozhodnutí má správní orgán (§ 50 odst. 2 správního řádu), nicméně z povahy věci také plyne, že od žadatele lze oprávněně očekávat aktivní přístup a součinnost s úřadem práce při zjišťování skutečností rozhodných pro přiznání dávky, o kterou požádal. Obecná povinnost správního orgánu pomoci žadateli nedostatky odstranit podle § 45 odst. 2 správního řádu je modifikována zvláštní právní úpravou v zákoně o státní sociální podpoře (výše citovaný § 61 odst. 2). Nevyhovění výzvě ve stanovené lhůtě může mít za následek neúspěch žádosti o dávku.

[20] V posuzovaném případě nevyhovění výzvě požadující předložení podkladu ve formě, již zákon nestanoví, vedlo k negativnímu rozhodnutí. Úřad práce rezignoval na posouzení obsahu stěžovatelem předložených listin a nezjišťoval, zda a které zákonem stanovené náležitosti v nich chybí. Aniž by stěžovateli vysvětlil, proč předložené podklady k posouzení nároku nestačí, dávku pro neuposlechnutí výzvy nepřiznal. Stěžovatel přitom odpovědí na výzvu projevila snahu s úřadem práce spolupracovat. Žádnou konkrétní instrukci, co je třeba ještě doložit, však neobdržel. Žalovaný takový postup úřadu práce aproboval, včetně následku v podobě nevyhovění žádosti. Na rozdíl od úřadu práce, který pouze konstatoval nevyhovění výzvě, ještě dodal, že zákon a tiskopis určený pro podání žádosti jasně určují, co je třeba doložit. Ani on však nepojmenoval nedostatky, kterými stěžovatelem předložené podklady trpěly, případně jaké údaje v nich scházely (s výjimkou konstatování, že stěžovatel nedoložil výplatní pásku za červen 2023).

[21] Pokud správní orgán dospěje k závěru, že podklady poskytnuté žadatelem nejsou dostatečné, je povinen jej informovat, v čem jejich nedostatečnost spočívá, a vyzvat k jejich doplnění. To, jakým způsobem má žadatel postupovat, aby výzvě vyhověl, musí být z poučení zřejmé. Vždy je třeba výzvu formulovat tak, aby jí žadatel porozuměl a měl možnost adekvátně reagovat. V situaci, kdy žadatel už k žádosti některé doklady přiložil, nemůže výzva obsahovat pouhý formalistický požadavek vyplnění nepovinných tiskopisů.

Správní orgán nesmí žadatele vyzývat, aby opětovně poskytoval podklady k těm skutečnostem, které již doložil, a navíc mu stanovit formu, kterou zákon nevyžaduje.

[22] Podle NSS správní orgány porušily svou procesní povinnost při zjišťování stavu věci nezbytného pro rozhodnutí o nároku na dávku, neboť se měly pokusit opatřit si rozhodné skutečnosti prostřednictvím konkrétní výzvy, v níž by stěžovatele informovaly, které skutečnosti rozhodné pro posouzení nároku na dávku je třeba doplnit a doložit. Teprve v případě, že by ani takto konkretizované výzvě žadatel nevyhověl, bylo možné žádost zamítnout.

[23] Odkaz městského soudu na rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2017, č. j. 3 Ads 90/2016-46, nebyl případný, neboť v tam posuzované věci byly okolnosti odlišné. Především výzva správního orgánu byla formulována konkrétněji a negativní následek byl zapříčiněn následným nedostatkem součinnosti žadatele, bez něhož nebylo možné o dávce rozhodnout.

[24] NSS uzavírá, že městský soud měl napadené rozhodnutí zrušit z důvodu podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., protože byl porušen *zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost rozhodnutí žalovaného*. Tím je naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[25] Pokud jde o polemiku mezi stěžovatelem a správními orgány o tom, zda stěžovatelem předložená smlouva splňuje požadavky zákona o státní sociální podpoře, jde podle NSS o otázku, která se míjí s důvody, na nichž stojí obě správní rozhodnutí i rozsudek městského soudu. Správní orgány totiž neposuzovaly (resp. nemohly a neměly posuzovat) povahu smlouvy, kterou si stěžovatel zajistil bydlení, ani povahu prostoru, kde bydlí. O žádosti stěžovatele o příspěvek na bydlení bylo negativně rozhodnuto z důvodu nevyhovění procesní výzvě k předložení vyjmenovaných listin, splnění podmínek nároku na dávku vůbec zkoumáno nebylo. Jinak řečeno, zamítnutí žádosti z důvodu nevyhovění výzvě podle § 61 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře, která zní na předložení konkrétních dokumentů, představuje odlišný rozhodovací důvod než meritorní závěr o tom, že žadatel nesplňuje hmotněprávní podmínky pro přiznání dávky (např. z důvodu, že není nájemcem bytu ve smyslu § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře).

[26] NSS v této souvislosti nepřehlédl, že úřad práce se povahou smlouvy o ubytování prakticky nezabýval (pouze bez bližšího určení uvedl, že stěžovatel předložil smlouvu o ubytování, nikoli o nájmu). Žalovaný v napadeném rozhodnutí blíže popsal, proč se domnívá, že stěžovatelem předložená smlouva se nevztahuje k bytu ve smyslu § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře. Odvolal se na nahlédnutí do katastru nemovitostí, podle něhož je daná budova zapsána jako stavba občanského vybavení s nulovým počtem bytů. Žádný výpis z katastru nemovitostí však ve správním spise žalovaného založen není a žalovaný ani nedal možnost stěžovateli se k takto nově doplněnému podkladu rozhodnutí vyjádřit (§ 68d zákona o státní sociální podpoře, § 36 odst. 3 správního řádu). V každém případě se jedná o předčasné závěr správních orgánů, který nelze přijmout v rámci zamítnutí žádosti pro neposkytnutí dokumentů specifikovaných ve výzvě. Nic na tom nemění, že městský soud zavádějícím způsobem v odst. 17 napadeného rozsudku dodal, že smlouva

pokračování

o ubytování není dokladem o užívání bytu na základě nájemní smlouvy, podnájemní smlouvy apod., proto nemůže být dokladem, který je vyžadován na s. 4 formuláře žádosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] S ohledem na výše uvedené NSS výrokem I tohoto rozsudku zrušil rozsudek městského soudu. Současně výrokem II zrušil i rozhodnutí žalovaného, neboť pro takový postup byl důvod již v řízení před městským soudem [§ 110 odst. 1 věta první před středníkem ve spojení s jeho odst. 2 písm. a) s. ř. s.], a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[28] V dalším řízení je žalovaný vázán výše vysloveným právním názorem NSS [§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Správní orgány stěžovatele srozumitelným způsobem vyzvou, aby doplnil ty konkretizované zákonem stanovené náležitosti žádosti o dávku, které dosud nepředložil. Pokud budou potřebné podklady shromážděny, správní orgány věcně posoudí jejich obsah, včetně přezkoumatelného závěru, zda se stěžovatelem předložená smlouva o ubytování vztahuje k bytu ve smyslu § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře a zda stěžovatel splňuje další podmínky pro vznik nároku na příspěvek na bydlení.

[29] S ohledem na tento procesní postup rozhodl NSS o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti i řízení před městským soudem (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. má stěžovatel právo na náhradu nákladů řízení, neboť byl ve věci úspěšný. Stěžovatel vznik uplatnitelných nákladů řízení netvrdil a ani ze spisu neplyne, že by mu nějaké v konkrétní výši vznikly, proto mu jejich náhrada nemohla být přiznána. Žalovaný neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[30] NSS stěžovateli ustanovil zástupcem advokáta Mgr. Daniela Holého. V takovém případě platí hotové výdaje zástupce a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 10 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Pro určení výše nákladů spojených s tímto zastoupením se podle § 35 odst. 2 s. ř. s. použije vyhláška č. 177/1996 Sb., advokátní tarif. Ustanovený zástupce učinil v řízení o kasační stížnosti dva úkony právní služby, a to převzetí zastoupení a doplnění kasační stížnosti podle § 11 odst. 1 písm. b) a d) advokátního tarifu.

[31] Za každý z těchto úkonů ustanovenému zástupci náleží odměna 1 000 Kč (§ 9 odst. 2 ve spojení s § 7 bodem 3 advokátního tarifu), zvýšená o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Ustanovený zástupce je plátcem DPH, odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů se proto zvyšují o částku 546 Kč odpovídající této dani. Celkem tedy ustanovenému zástupci náleží částka ve výši 3 146 Kč, která mu bude vyplacena z účtu NSS ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 30. října 2024

Tomáš Kocourek
předseda senátu