



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl samosoudkyní JUDr. Lenkou Loudovou ve věci

žalobce: **V. P.**, narozený X
bytem X

proti
žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
sídlem Na Poříčním právu 376/1, 128 00 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 11. 2024, č. j. MPSV-2024/249847-911,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 11. 2024, č. j. MPSV-2024/249847-911, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podanou Městskému soudu v Praze domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „žalovaný“) ze dne 25. 11. 2024, č. j. MPSV-2024/249847-911 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), rozhodnutí Úřadu práce České republiky - krajské pobočky pro hlavní město Prahu ze dne 30. 10. 2023, č. j. 1767439/23/AB (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), změněno tak, že dávka státní sociální podpory příspěvek na bydlení ode dne 1. 10. 2022

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

se účastníku nepřiznává dle ustanovení § 24 odst. 1 v návaznosti na ustanovení § 24 odst. 5 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní sociální podpoře“).

2. Prvostupňovým rozhodnutím bylo rozhodnuto nepřiznat dávku státní sociální podpory příspěvek na bydlení ode dne 1. 7. 2023, neboť účastník neosvědčil na výzvu rozhodné skutečnosti.

II. Žalobní body

3. Žalobce namítal, že žalovaný odůvodnil své rozhodnutí tím, že smlouva o ubytování nezakládá nájemní vztah, což odůvodnil právním názorem Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 15. 2. 2023, č. j. 4 Ads 76/2022-29, které mělo vycházet mj. z rozsudku ze dne 21. 1. 2011, č. j. 4 Ads 132/2010-96). Dodal, že nesplnění podmínky vlastnického nebo nájemního vztahu pak již samo o sobě vylučuje možnost vyhovění žádosti (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2018, č. j. 7 Ads 268/2017-28, ze dne 27. 3. 2019, č. j. 6 Ads 269/2018-17). Výše uvedené nemůže obstát.
4. Namítá-li žalovaný, že smlouva o ubytování nezakládá nárok na příspěvek na bydlení, lze odkázat na právní názor, že slouží-li ubytovna k uspokojení potřeby bydlení, jedná se o smlouvu o nájmu bytu dle § 2235 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“) – viz M. Hulmák, Občanský zákoník, část VI, Závazkové právo, zvl. část (§ 2055-§ 3014), 2014, str. 543, pozn. č. 29 po straně. Výklad ust. § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře nemůže toto pomíjet, a to jednak z důvodu požadavku na jednotu a bezespornost právního řádu (nález Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10) a rovněž na smysl zákona, kterým je sociální ochrana.
5. Jsou-li poměry v Praze takové, že chybí 85 000 bytů (hrot24.cz, 24. 4. 2024 15:28), na jeden byt se hlásí cca 30 zájemců, nelze trvat na tom, aby příspěvek na bydlení byl vyplácen pouze nájemcům „klasických“ bytů, zvláště jedná-li se o ohrožené skupiny jako senioři, osoby se zdravotním postižením.
6. Potřebu bydlení jako podstatný znak pro výklad pojmu nájemní vztah ve smyslu § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře zaujal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 9. 2024, č. j. 4 Ads 129/2024, bod 27 a 30, kde uvedl, že stačí nájemní vztah, nemusí jít o nájem bytu.

III. Vyjádření žalovaného

7. Předchozí rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2024, č. j. 2 Ads 181/2024-43. Žalovaný v novém rozhodnutí hodnotil výzvu úřadu práce, pro jejíž nesplnění úřad práce žádost zamítl, jako nadbytečnou, neboť úřadu práce bylo z předchozích řízení i ze sdělení žalobce známo, že se žalobce zdržuje na ubytovně, tudíž nesplňuje podmínky nároku na bydlení dle § 24 zákona o státní sociální podpoře, že je vlastníkem nebo nájemcem bytu. Žalobce předložil smlouvu o ubytování ve dvoulůžkovém pokoji se společným sociálním zařízením a kuchyňkou v penzionu X. Smlouva o ubytování nájemní vztah nezakládá. V této souvislosti žalovaný v rozhodnutí odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu (např. usnesení č. j. 4 Ads 76/2022-29). Také není splněna podmínka, že žalobcem obývaný prostor je bytem dle zákonné definice bytu obsažené v § 24 odst. 5 zákona, tj. obytná místnost nebo

soubor obytných místností, který splňuje požadavky na trvalé bydlení a je k tomuto účelu určen podle stavebního zákona nebo je zkolaudován jako byt.

8. Žalobcem citovaný rozsudek č. j. 4 Ads 129/2024-23 se zabýval zcela odlišným typem smlouvy, a to smlouvou o poskytnutí sociální služby. Nejvyšší správní soud se v citovaném rozsudku rovněž nezabýval druhou z podmínek zákona, a to zda obývaný prostor splňuje definici pojmu byt dle § 24 odst. 5 citovaného zákona, tuto podmínku žalobce nadále nesplňuje.
9. Dle současné právní úpravy žalobce není zcela vyloučen z podpory bydlení, když bydlení na ubytovně může zakládat nárok na dávku pomoci v hmotné nouzi doplatek na bydlení při splnění zákonem stanovených podmínek. Pokud jde o příspěvek na bydlení, pak zákonodárce jej výslovně omezil na vlastnické či nájemní bydlení v bytě, přičemž výslovně vymezil, co pojmem byt rozumí (viz důvodová zpráva k zákonu č. 252/2014 Sb., sněmovní tisk č. 256/0).

IV. Obsah správního spisu

10. Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným vyplynuly následující pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:
11. Dne 2. 8. 2023 podal žalobce u Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu žádost o poskytnutí příspěvku na bydlení.
12. Součástí správního spisu je smlouva o ubytování ze dne 13. 9. 2023, jejímž předmětem je dlouhodobé ubytování žalobce v Penzionu X na dobu určitou od 1. 7. 2023 do 30. 9. 2023, v pokoji č. X se sociálním zařízením a kuchyňským koutem společnými s pokojem č. Y za nájemné 17 050 Kč měsíčně.
13. Dne 18. 9. 2023 žalobce převzal výzvu Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu ze dne 12. 9. 2023, č. j. 1478528/23/AB, aby ve smyslu ust. § 61 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře do osmi dnů předložil platnou nájemní smlouvu na období od 1. 7. 2023 s vyplněnými a podepsanými tiskopisy Dokladu o výši čtvrtletního příjmu za 2. čtvrtletí 2023 za svou osobu i za svou matku a Dokladu o výši nákladů na bydlení za 2. čtvrtletí 2023, jakož i doklady o úhradách nájmu, elektřiny a plynu za 2. čtvrtletí 2023. Ve výzvě byl žalobce poučen, že pokud nesplní povinnost předložit tyto dokumenty, dávka mu nebude přiznána.
14. Jelikož žalobce neosvědčil rozhodné skutečnosti pro nárok na dávku příspěvku na bydlení, vydal prvoinstanční orgán rozhodnutí ze dne 30. 10. 2023, č. j. 1767439/23/AB, kterým byla zamítnuta jeho žádost o přiznání dávky státní sociální podpory – příspěvek na bydlení ode dne 1. 7. 2023.
15. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž namítal, že má-li ubytování charakter bydlení, jedná se o smlouvu o nájmu bytu dle ust. § 2235 občanského zákoníku. Prvoinstanční orgán vytýkal nevyplnění údajů o příjmech a nákladech na bydlení, nicméně povinnost vyplňovat formulář se vztahuje jen na tiskopis samotné žádosti. Údaje o nákladech za plyn a elektřinu provozovatel neposkytuje.
16. Žalovaný ve svém prvním rozhodnutí ze dne 6. 12. 2023 uvedl, že účastník řízení je povinen objasnit veškeré skutečnosti, které jsou rozhodné pro zjištění nároku na dávku státní sociální podpory. Dle žalovaného žalobce nedoložil doklady požadované ve výzvě

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

ze dne 12. 9. 2023 potřebné pro vyhodnocení nároku na dávku, ačkoli k tomu byl písemně vyzván a byl upozorněn na následky nesplnění výzvy. Pokoj v penzionu nesplňuje podmínky definice bytu dle ust. § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře, a proto smlouva o ubytování není svojí povahou nájemní smlouvou. Žalovaný shrnul, že žalobci nelze přiznat nárok na příspěvek na bydlení a odvolání zamítl.

17. Žalobce proti prvnímu rozhodnutí žalovaného podal žalobu, kde namítal, že zákon ukládá podat na formuláři jen žádost, nikoli doklady o příjmu a nákladech na bydlení. Žalovaný obdržel skeny výplatních pásek, oznámení o výši důchodů, dokladů o nákladech na bydlení i nájemní smlouvy. Podle publikace žalovaného „Deštník proti drahotě“ z října 2022 stačí doklady o příjmech a nákladech na bydlení naskenovat. Žalobce pokládá za nesmyslné, aby si musel dát potvrdit formulář, který sám vyplní, čímž poskytne souhlas ke zjištění a ověření údajů. Požadavek předkládání papírových formulářů je absurdní, když se do nich mají opisovat údaje z naskenovaných dokumentů. Souhlas k prověrce příjmů je dán již podpisem žádosti. Tvrdil-li žalovaný, že nebyla předložena nájemní smlouva, nýbrž jen smlouva o ubytování, přehlíží se tím současná bytová krize, k čemuž se vyjadřovala i bývalá veřejná ochránkyně práv.
18. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 15. 7. 2024, č. j. 21 Ad 5/2024-16, žalobu zamítl, neboť žalobce ve lhůtě stanovené správním orgánem prvního stupně nesplnil jeho výzvu k doplnění a doložení požadovaných rozhodných skutečností a byl současně poučen o následcích jejího nesplnění.
19. Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti tento rozsudek zrušil, a to rozsudkem ze dne 30. 10. 2024, č. j. 2 Ads 181/2024-43. Konstatoval, že 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 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). 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. 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 projevil 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. 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. Teprve v případě, že by ani takto konkretizované výzvě žadatel nevyhověl, bylo možné žádost zamítnout. Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že žalovaný popsal, proč se domnívá, že stěžovatelem předložená smlouva se nevztahuje k bytu ve smyslu §

24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře. Odvolal se přitom 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 předčasný závěr správních orgánů, který nelze přijmout v rámci zamítnutí žádosti pro neposkytnutí dokumentů specifikovaných ve výzvě. V dalším řízení je žalovaný vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu, 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.

20. Žalovaný následně vydal napadené rozhodnutí, ve kterém uvedl, že zjistil, že účastník řízení není vlastníkem ani nájemcem uvedeného bytu. Dávku nelze přiznat osobě, která užívá byt na základě smlouvy o ubytování, v této smlouvě ze dne 13. 9. 2023 je uvedeno, že účastníku řízení se poskytne ubytování v pokoji č. X se sociálním zařízením a kuchyňským koutem společnými s pokojem č. Y. Odvolací orgán má tudíž za to, že účastník byl zbytečně zatěžován výzvou k doložení rozhodných skutečností příspěvku na bydlení na období červenec 2023, neboť úřadu práce byla již z předchozích řízení o dávku i ze sdělení účastníka řízení známa skutečnost, že se zdržuje na ubytovně. Zákon o státní sociální podpoře stanoví podmínky pro přiznání dávky státní sociální podpory příspěvek na bydlení. Z výše uvedených skutečností dle odvolacího orgánu dále vyplývá, že při vyhodnocení nároku na dávku státní sociální podpory příspěvek na bydlení úřad práce věděl, že účastník řízení neplní podmínku ustanovení § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře, které stanoví, že bytem se pro účely tohoto zákona rozumí soubor místností nebo samostatná obytná místnost které svým stavebně technickým uspořádáním a vybavením splňují požadavky na trvalé bydlení a jsou k tomuto účelu užívání určeny podle stavebního zákona nebo jsou zkolaudovány jako byt. Na základě výše uvedeného má odvolací orgán za to, že pokoj č. X, který má sociální zařízení a kuchyňský kout společný s pokojem Y v Penzionu X, tuto podmínku nesplňuje. Z tohoto důvodu dle odvolacího orgánu neobstojí námitka účastníka řízení, že i smlouva o ubytování je svojí povahou nájemní smlouvou. Ustanovení § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře omezuje okruh osob, které mohou při splnění dalších podmínek získat příspěvek na bydlení, toliko na vlastníka nebo nájemce bytu. Existuje přitom více právních titulů, na jejichž základě lze byt užívat. V této souvislosti lze poukázat např. na podnájem, výpůjčku či služebnost. Z množiny titulů k užívání bytu zákonodárce v § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře vybral pouze některé - vlastníka nebo nájemce bytu. Nárok na příspěvek na bydlení nelze rozšiřovat pro okruh osob, které nespádají do jasně vymezení stanoveného § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře. V souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu dospěl odvolací orgán k závěru, že smlouva o ubytování v kontextu posuzování nároku na příspěvek na bydlení nezakládá nájemní vztah (shodně viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2023, č. j. 4 Ads 76/2022-29, které vycházelo mj. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, č. j. 4 Ads 132/2010-96, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne

8. 8. 2023, č. j. 10 Ads 11/2022-30, nebo ze dne 14. 3. 2024, č. j. 5 Ads 65/2022-27). Také důvodová zpráva k zákonu č. 252/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, jímž byl zákon o státní sociální podpoře doplněn právě o § 24 odst. 5 obsahující definici bytu, uvádí, že pouze vlastnictví nebo nájemní vztah k bytu bude i nadále zakládat nárok na příspěvek na bydlení. Jiné právní vztahy k bytu nebo bydlení v ubytovacích zařízeních a v jiných než obytných prostorech bude řešit pouze doplatek na bydlení ze systému pomoci v hmotné nouzi (Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, sněmovní tisk č. 256/O, 7. volební období, 2013 - 2017, <https://psp.cz>). Odvolací orgán má dále za to, že nesplnění podmínky vlastnického nebo nájemního vztahu dle § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře pak již samo o sobě vylučuje možnost vyhovění žádosti odvolatele o dávku státní sociální podpory příspěvek na bydlení. Nebylo proto nutné se dále zabývat tím, zda pokoj v penzionu (ubytovně) splňuje zákonnou definici bytu či nikoli (shodně již výše označené usnesení č. j. 10 Ads 11/2022-30). Odvolací orgán uvádí, že i v této otázce následoval judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se ustálila na závěru, že „pro naplnění definice bytu podle § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře nepostačuje, pokud je obytná místnost fakticky jako byt užívána. (...) Pro výplatu příspěvku je zapotřebí naplnění formální podmínky v podobě účelového určení užívání obytných místnosti k trvalému bydlení podle stavebního zákona či kolaudace těchto místností coby bytu“ (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2018, č. j. 9 Ads 253/2017-26, ze dne 26. 7. 2018, č. j. 7 Ads 268/2017-28, ze dne 27. 3. 2019, č. j. 6 Ads 269/2018-17, nebo ze dne 18. 12. 2020, č. j. 5 Ads 83/2020-23). Na rozdíl od doplatku na bydlení (pomoc v hmotné nouzi) je tak příspěvek na bydlení (dávka státní sociální pomoci) vázán pouze na bydlení v bytě zkolaudovaném nebo určeném příslušným stavebním úřadem účelově k bydlení. Odvolací orgán částečně přihlédl k námitkám účastníka řízení týkající se výzvy úřadu práce, jelikož však zjistil, že odvolatel není nájemcem ani vlastníkem bytu, nemohl vyhovět jeho požadavku o přiznání dávky příspěvku na bydlení s nárokem od 1. 7. 2023.

V. Hodnocení věci Městským soudem v Praze

21. Městský soud v Praze přezkoumal dle § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř. s.“) napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Po zhodnocení uvedených skutečností dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná.
22. Z ust. § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře vyplývají tyto podmínky pro přiznání příspěvku na bydlení: 1) vlastnický nebo nájemní vztah, 2) k bytu ve smyslu § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře, 3) náklady na bydlení musejí způsobem uvedeným v § 24 odst. 1 tohoto zákona u vlastníka nebo nájemce bytu přesahovat jeho příjem a příjem společně posuzovaných osob.
23. Podle § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře, ve znění účinném do 27. 12. 2023, *nárok na příspěvek na bydlení má vlastník nebo nájemce bytu, 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.*

24. Podle § 24 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře *za vlastníka bytu se považuje i vlastník nemovitosti, ve které je byt, který vlastník užívá. Za vlastníka bytu se považuje i manžel, který užívá byt na základě práva bydlení odvozeného od vlastnického práva druhého manžela*⁷⁰⁾, pokud nárok na příspěvek na bydlení neuplatňuje manžel jako vlastník bytu. Za vlastníka bytu se pro účely tohoto zákona považuje i osoba, která užívá byt na základě služebnosti užívání celého bytu. Za nájemce bytu se pro účely tohoto zákona považuje i podnájemce celého bytu, který byt užívá se souhlasem vlastníka bytu. Pro účely tohoto zákona, jde-li o podnájemní vztah, nájemce vstupuje do práv a povinností vlastníka bytu a podnájemce do práv a povinností nájemce 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.
25. Podle § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře *bytem se pro účely tohoto zákona rozumí soubor místností nebo samostatná obytná místnost, které svým stavebně technickým uspořádáním a vybavením splňují požadavky na trvalé bydlení a jsou k tomuto účelu užívání určeny podle stavebního zákona nebo jsou zkolaudovány jako byt.*
26. Podle § 2201 občanského zákoníku *nájemní smlouvou se pronajímatel zavazuje přenechat nájemci věc k dočasnému užívání a nájemce se zavazuje platit za to pronajímateli nájemné.*
27. Pro určité specifické předměty nájmu obsahuje občanský zákoník zvláštní úpravu, která se použije vedle úpravy obecné (doplňuje ji) nebo namísto úpravy obecné (v případě odchylného pravidla pro daný předmět nájmu). Pro nájem bytu a domu se vedle obecné úpravy použijí navíc ještě § 2235 až 2301 občanského zákoníku.
28. Podle komentáře k těmto ustanovením, je nájemní smlouva je nejčastějším právním důvodem pro užívání cizí věci nebo její části. Ustanovení § 2201 občanského zákoníku určuje podstatné obsahové náležitosti nájemní smlouvy a rovněž tak základní charakteristické rysy nájmu jakožto právního vztahu vzniklého z nájemní smlouvy. Aby byla smlouva posuzována jako nájemní, musí z jejího obsahu vyplývat závazek přenechat věc druhé straně k dočasnému užívání za úplatu. Bude-li obsah konkrétní smlouvy obsahovat tento závazek, půjde ze zákona (ex lege) o nájem bez ohledu na to, jak je smlouva označena. Naopak smlouva, z jejíhož obsahu tento závazek nevyplývá, nebude smlouvou nájemní, byť by tak byla označena. V závislosti na okolnostech může jít o jiný smluvní typ (např. výpůjčku), smlouvu nepojmenovanou, popř. i o neplatné právní jednání. (BAJURA, Jan. § 2201 Základní ustanovení. In: ŠVESTKA, Jiří, Jan DVOŘÁK, Josef FIALA aj. Občanský zákoník: Komentář, Svazek V, § 1721-2520. Systém ASPI. Wolters Kluwer)
29. Podle § 2326 občanského zákoníku *smlouvou o ubytování (o přechodném nájmu) se ubytovatel zavazuje poskytnout ubytovanému přechodně ubytování na ujednanou dobu nebo na dobu vyplývající z účelu ubytování v zařízení k tomu určeném a objednatel se zavazuje zaplatit ubytovateli za ubytování a za služby spojené s ubytováním ve lhůtě stanovené ubytovacím řádem, popřípadě ve lhůtě obvyklé.*
30. Podle občanského zákoníku je smlouva o ubytování zvláštním typem nájmu (pododdíl VI u oddílu 3 upravující nájem). Smlouva o ubytování je zvláštním druhem nájemní smlouvy. Zvláštnost spočívá v poskytnutí přechodného ubytování v zařízení k tomu

určeném. Podstatnými náležitostmi smlouvy o ubytování jsou tedy a) vymezení ubytovacího prostoru, b) jeho přenechání k přechodnému ubytování, c) za úplat, d) dočasně (srovnej HULMÁK, Milan. § 2326 [Základní ustanovení]. In: HULMÁK, Milan a kol. Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část, § 2055–3014. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 540).

31. Soud má za chybné východisko žalovaného, kdy absenci nájemního vztahu dovodil pouze z názvu uzavřené smlouvy, z jejího obsahu je zřejmé, jejím předmětem je dlouhodobé ubytování v pokoji č. X se sociálním zařízením a kuchyňským koutem společnými s pokojem č. Y, za cenu 17 050 Kč na měsíc, na dobu od 1. 7. 2023 do 30. 9. 2023. Obsah smlouvy dle názoru soudu lze podřadit pod obecná ustanovení občanského zákoníku o nájmu, tedy jedna strana se zavazuje přenechat druhé věc k dočasnému užívání za určité nájemné.
32. V otázce posuzování nájemního vztahu podle § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2024, č. j. 4 Ads 129/2024-23. Soud v odkazované věci zdůraznil, že žádný právní předpis neklade pro poskytnutí dávky státní sociální podpory příspěvek na bydlení podmínku, že by na předloženou smlouvu musela dopadat ustanovení o nájmu bytu podle občanského zákoníku (bod 27).
33. V této souvislosti soud žalobce upozorňuje, že z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2024, č. j. 4 Ads 129/2024-23, a odkazovaného komentáře k občanskému zákoníku mylně dovozuje závěr, že podmínkou pro poskytnutí příspěvku na bydlení není naplnění definice bytu ve smyslu zákona o státní sociální podpoře. Povahu bytu z hlediska posouzení naplnění podmínek pro přiznání příspěvku na bydlení je vždy nutno zkoumat s ohledem na ust. podle § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře.
34. Soud je tedy přesvědčen, že i smlouva o ubytování je typem smlouvy nájemní, pozornost je proto třeba zaměřit na splnění druhé podmínky, a to zda jde o byt ve smyslu § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře.
35. Soud konstatuje, že rozhodnutí žalovaného je ohledně této otázky nepřezkoumatelné. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zcela směšuje dvě rozdílné podmínky stanovené zákonem, a to splnění podmínky nájemního (či vlastnického) vztahu a naplnění § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře, tj. naplnění definice bytu.
36. Žalovaný sice konstatoval, že účastník řízení neplní podmínku ustanovení § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře, které stanoví, že bytem se pro účely tohoto zákona rozumí soubor místností nebo samostatná obytná místnost, které svým stavebně technickým uspořádáním a vybavením splňují požadavky na trvalé bydlení a jsou k tomuto účelu užívány určeny podle stavebního zákona nebo jsou zkolaudovány jako byt, v tomto ohledu však neučinil dostatečná skutková zjištění, a neuvedl přezkoumatelné úvahy.
37. Otázkou výkladu ustanovení § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře se již v minulosti zabýval Nejvyšší správní soud, který v rozsudku ze dne 26. 7. 2018, č. j. 7 Ads 268/2017-28, uvedl: „(v) České republice je zajištěna veřejnoprávní ochrana v oblasti bydlení pro nízkopříjmové skupiny obyvatel dvěma dávkami, a to příspěvkem na bydlení ze systému státní sociální podpory a doplatkem na bydlení ze systému pomoci v hmotné nouzi. Ustanovení § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře jasně váže výplatu příspěvku pouze

na užívání obytných místností určených k trvalému obývání podle stavebního zákona či kolaudace těchto místností coby bytu. Výše uvedené podporuje i důvodová zpráva k novelizovanému § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře, která ve zvláštní části, části druhé, bodu 12 uvádí, že nárok na příspěvek na bydlení zákonodárce spojuje pouze s vlastnictvím nebo nájemním vztahem k bytu, zatímco bydlení v jiných ubytovacích zařízeních a v jiných než obytných prostorech bude řešit pouze doplatek na bydlení ze systému pomoci v hmotné nouzi. Zatímco doplatek na bydlení může být vyplácen jak v případě bydlení v bytě zkolaudovaném nebo určeném příslušným stavebním úřadem účelově k bydlení, tak k bydlení v jiném než obytném prostoru či ubytovacím zařízení, příspěvek na bydlení je vázán pouze na bydlení v bytě zkolaudovaném nebo určeném příslušným stavebním úřadem účelově k bydlení.“ Judikatura Nejvyššího správního soudu se přitom v návaznosti na změnu právní úpravy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2010, 3 Ads 23/2010-98, č. 2267/2011 Sb. NSS) ustálila na závěru, že pro naplnění definice bytu podle § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře nepostačuje, pokud je obytná místnost fakticky jako byt užívána. Pro výplatu příspěvku je zapotřebí naplnění formální podmínky v podobě účelového určení užívání obytných místností k trvalému bydlení podle stavebního zákona či kolaudace těchto místností coby bytu (viz rozsudky ze dne 26. 6. 2018, č. j. 9 Ads 253/2017 26, ze dne 26. 7. 2018, č. j. 7 Ads 268/2017-28 a ze dne 27. 3. 2019, č. j. 6 Ads 269/2018-17).

38. Definice „bytu“ byla do zákona o státní sociální podpoře převzata ze stavebního předpisu (vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění do 31. 12. 2023 (dále jen „stavební vyhláška“). Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 12. 2020, č. j. 5 Ads 83/2020-23, konstatoval, že „podle § 3 písm. g) této vyhlášky je bytem soubor místností, popřípadě jedna obytná místnost, který svým stavebně technickým uspořádáním a vybavením splňuje požadavky na trvalé bydlení a je k tomuto účelu užívání určen. Tato vyhláška pak stanoví další náležitosti bytu (např. počet a umístění záchodové mísy a koupelny v bytě, požadavky na větrání, osvětlení, vybavení bytu atd.). Zákonem svěřenou pravomoc k posouzení, zda určitá stavba nebo její součást splňuje technické požadavky na stavby, a zároveň zda je stavba užívána k účelu, pro který je svým stavebně technickým uspořádáním vybavena, má přitom obecný stavební úřad.“
39. Žalovaný si vyjádření od příslušného stavebního úřadu nevyžádal. Správní orgán měl o prostoru, který žalobce obývá, jen velmi omezené informace. Pro žalovaného bylo zjevně klíčové, že sociální zařízení a kuchyňský kout je sdílený, zároveň však ani tato informace nebyla přezkoumatelně zhodnocena ve vztahu k citované vyhlášce, na základě jakých ustanovení to obývaný prostor dle názoru žalovaného vylučuje z definice bytu. Napadené rozhodnutí je též vnitřně rozporné, když žalovaný na mnoha místech opakovaně označuje prostory obývané žalobcem jako „byt“.
40. Žalovaný tedy nesplnil ani výslovný pokyn Nejvyššího správního soudu, aby učinil přezkoumatelný závěr, zda předložená smlouva o ubytování se vztahuje k bytu ve smyslu § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře, když žalovaný vyšel primárně z absence nájemního vztahu, nezkoumal, zda se smlouva vztahuje k bytu.
41. Soud přisvědčuje žalovanému, že pro výplatu příspěvku je zapotřebí naplnění formální podmínky v podobě účelového určení užívání obytných místností k trvalému bydlení podle stavebního zákona či kolaudace těchto místností coby bytu, nicméně naplnění formální podmínky nebylo zjišťováno a hodnoceno.

42. Soud dodává, že žalovaný ve svém prvním rozhodnutí ohledně skutkových zjištění, zda prostor obývaný žalobcem naplňuje podmínky definice bytu ve smyslu zákona o státní sociální podpoře, uváděl, že nahlédl do katastru nemovitostí, podle něhož je daná budova zapsána jako stavba občanského vybavení s nulovým počtem bytů. Nejvyšší správní soud ve svém zrušujícím rozsudku žalovaného upozornil, že žádný výpis z katastru nemovitostí 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 napadeném rozhodnutí již žalovaný z informací z katastru nemovitostí nevycházel.
43. Soud k této otázce zdůrazňuje, že k dokazování webovými stránkami lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2020, č. j. 7 As 177/2019-35, podle kterého je třeba obsah webových stránek zachytit a učinit součástí spisového materiálu. Obsah webových stránek se taktéž dokazuje a je tak nutné odpovídajícím způsobem zachytit jejich podobu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2016, č. j. 1 As 80/2016-30, č. 3466/2016 Sb. NSS, odst. [29] až [33]. Pokud tedy bude žalovaný v dalším řízení čerpat informace z webových stránek, učiní jejich vytištěný obsah součástí správního spisu a dá možnost se žalobci k doplněným podkladům vyjádřit.
44. K dalším žalobním námitkám soud uvádí, že při hodnocení naplnění podmínek pro přiznání nároku na dávku státní sociální podpory se nezkoumá věk ani zdravotní stav žadatele, ani aktuální dosažitelnost nájemního bydlení. Z tohoto důvodu nelze v rozporu se zákonem přiznávat s přihlédnutím ke zdravotnímu postižení či věku příspěvek na bydlení osobě, která nesplňuje zákonné podmínky. Totéž platí i ve vztahu k důvodům vedoucím k využití služeb ubytovny žadatelem. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 27. 8. 2015, č. j. 2 Ads 168/2015-32, uvedl, že „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 (...) 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“.
45. S ohledem na vše shora uvedené soud napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, ve které bude žalovaný vázán právním názorem vyjádřeným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), kdy se zaměří na posouzení, zda prostor obývaný žalobcem naplňuje definici bytu ve smyslu § 24 odst. 5 zákon o státní sociální podpoře, vymezí, na základě jakých skutkových zjištění úvahy činí, a jak skutková zjištění hodnotí po právní stránce, je třeba postavit na jisto, jak je prostor kolaudován, a zda jde o soubor místností nebo samostatnou obytnou místnost, které svým stavebně technickým uspořádáním a vybavením splňují požadavky na trvalé bydlení a jsou k tomuto účelu užívání určeny podle stavebního zákona. Za tímto účelem lze obstarat vyjádření stavebního úřadu, případně v napadeném rozhodnutí přezkoumatelně vysvětlit, v jakém ohledu stavebně technické uspořádání a vybavení nesplňuje požadavky na trvalé bydlení ve smyslu stavební vyhlášky. Veškeré podklady pak budou zahrnuty do správního spisu, obsah webových stránek pak je třeba vytisknout a dát žalobci možnost se s podklady seznámit a případně se k nim vyjádřit.

46. O náhradě nákladů řízení jeho účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce ve věci měl úspěch, žádné náklady řízení mu však nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Praha 7. března 2025

JUDr. Lenka Loudová v. r.
samosoudkyně