

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **Ing. arch. M. K.**, zast. JUDr. Pavlem Reiserem, advokátem, se sídlem Mikulášská třída 9, Plzeň, proti žalovanému: **Magistrát města Plzně**, se sídlem Martinská 2, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 11. 2010, č. j. 17 A 28/2010 - 34,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 11. 2010, č. j. 17 A 28/2010 - 34, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Úřad městského obvodu Plzeň 1 rozhodnutím ze dne 19. 3. 2008, č. j. 3967/2008/PPB, podle § 44 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“) snížil žalobci ode dne 1. 2. 2008 doplatek na bydlení z částky 847 Kč na částku 830 Kč měsíčně. Žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 4. 2010, zn. MMP/027349/10, podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítl odvolání žalobce a uvedené prvoinstanční rozhodnutí potvrdil.

V odůvodnění rozhodnutí o odvolání žalovaný uvedl, že při stanovení výše doplatku na bydlení nemohla být do odůvodněných nákladů na bydlení započtena částka, kterou žalobce jako nájemce družstevního bytu uhradil do fondu oprav. Náklady na bydlení má totiž primárně řešit příspěvek na bydlení poskytovaný ze systému státní sociální podpory, u něhož jsou náklady na bydlení vyčísleny ve srovnatelných položkách, jež vycházejí z doloženého nájemného přepočítaného na přiměřenou velikost bytu pro daný počet osob. Doplatek na bydlení poskytovaný ze systému pomoci v hmotné nouzi je pak pouze doplňkovou možností úhrady nákladů spojených s bydlením. Nelze proto

předpokládat, že by obě tyto dávky vždy pokryly celkové náklady na bydlení. Dále se podle § 34 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi do odůvodněných nákladů na bydlení započítává nájemné až do výše cílového nájemného, které se stanoví podle zákona č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále jen „zákon o zvyšování nájemného"). Zákon o zvyšování nájemného se však podle § 1 odst. 2 nevztahuje mimo jiné na družstevní byty, které jsou v nájmu členů družstva. Z tohoto důvodu nelze věcně usměrňované nájemné, které hradí nájemci těchto bytů, považovat za nájemné ve smyslu zákona o pomoci v hmotné nouzi a započítat ho do odůvodněných nákladů na bydlení. Konečně platby do fondu oprav mají jiný účel než nájemné, neboť se jimi zhodnocuje majetek družstva. Na tyto účely proto nelze ze systému pomoci v hmotné nouzi přispívat. Podle žalovaného tedy bylo prvoinstanční rozhodnutí vydáno v souladu s právními předpisy.

Se všemi těmito závěry obsaženými v rozhodnutí žalovaného o odvolání se výslovně ztotožnil Krajský soud v Plzni, který rozsudkem ze dne 24. 11. 2010, č. j. 17 A 28/2010 - 34, žalobu proti němu jako nedůvodnou zamítl. V odůvodnění tohoto rozsudku soud uvedl, že nájemné je u družstevního bytu definováno zcela odlišně oproti bytům ve vlastnictví obcí či soukromých osob. Výše tržního nájemného je totiž výsledkem střetu nabídky a poptávky po nájemním bydlení na relevantním trhu a odpovídá hodnotě nájemního práva. Obdobně je tomu i v případě nájemního bydlení, které je usměrňováno zákonem o zvyšování nájemného, neboť i tento právní předpis vnímá nájemné jako samostatně ocenitelné právo, když jeho maximální výši odvíjí ze základní ceny na m² podlahové plochy bytu vyjadřující střední hodnoty kupních cen vycházející ze statistiky nemovitostí. V případě družstevní formy užívání bytu však jde o úhradu oprávněných nákladů souvisejících s velikostí členského podílu v bytovém družstvu. Základním rysem nájemného u družstevního bytu je tedy nákladový (neziskový) princip, který brání tomu jej považovat za nájemné ve smyslu § 34 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Za obdobné náklady spojené s družstevní formou bydlení, které lze podle stejného ustanovení taktéž uznat za odůvodněné náklady na bydlení, je pak možné považovat jen takové výdaje, jež v nezbytné míře zajišťují možnost bydlet a zcela bezprostředně souvisejí s užíváním bytu. To vyplývá z účelu příslušného zákona, který spočívá v zajištění základních životních podmínek osobám, které se nacházejí v hmotné nouzi. Obdobnými náklady spojenými s družstevní formou bydlení proto nemohou být podle soudu takové výdaje, které sice s užíváním bytu souvisejí, nicméně zároveň přispívají k jeho zhodnocení a tím i k navýšení hodnoty členského podílu družstevníka.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel") v zákonem stanovené lhůtě kasační stížnost z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, který je uveden v § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.").

Stěžovatel v kasační stížnosti a v jejím doplnění, stejně jako v žalobě, namítl, že platby do fondu oprav, jež byl povinen hradit jako nájemce družstevního bytu, představují odůvodněné náklady na bydlení. Pokud by totiž byl prostým nájemcem bytu, musel by pronajímateli hradit nájemné, které by již obsahovalo určitou částku sloužící k udržování a obnově nemovitosti. Ta je v rámci nájemného těžko definovatelná, neboť je v zásadě na samotném pronajímateli, jakou část nájemného užije na opravy a údržbu nemovitosti a co bude považovat za svůj zisk z pronájmu bytu. U nájemního vztahu přitom orgán pomoci

v hmotné nouzi nezkoumá, na jaký účel bylo nájemné vynaloženo. Naproti tomu on, jako družstevník, nehradí nájemné v pravém slova smyslu, nýbrž se podílí na tvorbě fondu oprav, který prioritně slouží k udržování a obnově bytového fondu družstva. Tento fond je tvořen prostředky členů družstva a nestává se vlastnictvím družstva, neboť jeho užití je přísně účelově vázáno. Z logiky věci je tedy zřejmé, že kombinací vztahu nájemníka a družstevníka mu vznikla povinnost vynakládat finanční prostředky na udržování a opravy nemovitosti a bytu, který má v nájmu. Teprve vynaložením těchto prostředků dochází k realizaci uvedeného účelu, neboť do té doby zůstávají platby ve vlastnictví konkrétního člena družstva, byť jsou evidovány na společném účtu. Princip fondu oprav je založen na prevenci, kdy střádáním poměrně malých částek po delší období je vytvářena rezerva pro očekávané výdaje na opravy a úpravy společných částí budovy, ve které se pronajatý byt nachází. Jedná se přitom o značné výdaje, které by členové družstva nebyli schopni jednorázově uhradit. Platby do fondu oprav jsou tak sice svého druhu specifickým, avšak nutným nákladem vynaloženým za účelem bydlení, a proto by měly být při hodnocení poměrů žadatele o dávku pomoci v hmotné nouzi brány v úvahu. V opačném případě by totiž nájemci družstevního bytu byli znevýhodněni oproti ostatním nájemcům, a to pouze z důvodu svého členství v bytovém družstvu. Platba, ať už se nazve nájemným, resp. její částí, nebo poplatkem do fondu oprav, má s ohledem na shora uvedené skutečnosti stejný smysl a účel, a proto nelze obě skupiny nájemců odlišovat a přiznávat jim různá práva a ukládat různé povinnosti. Takto však žalovaný i soud postupovali a v jeho neprospěch se dopustili nepřípustného formalistického výkladu nekonkrétní právní úpravy.

S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 11. 2010, č. j. 17 A 28/2010 - 34, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež byly stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněny. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že stěžovatel je členem Stavebního bytového družstva mladých Plzeň a nájemcem družstevního bytu. Správní orgány obou stupňů při stanovení výše doplatku na bydlení ode dne 1. 2. 2008 vycházely z toho, že odůvodněné náklady na bydlení stěžovatele činily v únoru 2008 celkem 2246 Kč. Do nich zahrnuly zálohu na spotřebu elektrické energie ve výši 500 Kč a zálohu na spotřebu plynu ve výši 100 Kč. Dále do odůvodněných nákladů na bydlení započetly tyto zálohy a poplatky spojené s užíváním družstevního bytu: zálohu za teplo ve výši 1042 Kč, zálohu za teplou vodu ve výši 109 Kč, zálohu za vodné a stočné ve výši 37 Kč, elektřinu společných prostor ve výši 9 Kč, daň z nemovitostí ve výši 37 Kč, pojištění společných částí ve výši 21 Kč, správní poplatek ve výši 131 Kč, fond odměn zástupce domu ve výši 100 Kč a služby ve výši 160 Kč. Poslední položku z předpisu záloh a poplatků spojených s užíváním bytu, kterou představovala platba do fondu oprav ve výši 934 Kč za únor 2008, však oba správní orgány do odůvodněných nákladů na bydlení nezahrnuly a při výpočtu výše doplatku na bydlení ji tak nezohlednily.

Povahou platby do fondu oprav bytového družstva pro účely výpočtu výše doplatku na bydlení se již v minulosti Nejvyšší správní soud zabýval. Ve svém rozsudku ze dne 3. 3. 2011, č. j. 3 Ads 155/2010 - 46, který je dostupný na www.nssoud.cz, uvedl následující skutečnosti:

„Věcně usměrňované nájemné z bytů bytových družstev zřízených po roce 1958, jde-li o byty postavené s finanční, úvěrovou a jinou pomocí poskytnutou podle předpisů o finanční, úvěrové a jiné pomoci družstevní bytové výstavbě, upravuje vyhláška č. 85/1997 Sb.

Podle § 3 vyhlášky zahrnuje věcně usměrňované nájemné ekonomicky oprávněné náklady na dům, včetně tvorby rezerv k jejich úhradě, snížené o příjmy z nebytových prostor a o jiné zdaněné příjmy z domu, a to ve výši, o které rozhodne orgán družstva, který je k tomu oprávněn podle stanov družstva, a nezahrnuje zisk. V nájemném nejsou zahrnuty ceny služeb.

Ekonomicky oprávněnými náklady pro účely této vyhlášky jsou:

a) splátky dlouhodobého investičního úvěru, dalších investičních a provozních úvěrů a úroky z nich,
b) náklady na opravy a údržbu bytů a domu a jeho příslušenství a výdaje na technické zhodnocení domu,
c) náklady na správu družstva a domu,
d) náklady na pojištění domu,
e) daň z nemovitostí související s domem,
f) náklady spojené s užíváním pozemku věcně příslušejícího k domu,
g) ztráta z hospodaření družstva s domem vykázaná za uplynulý rok, rozhodne-li tak nejvyšší orgán družstva, popřípadě orgán příslušný k takovému rozhodnutí podle stanov družstva.

Z výčtu položek věcně usměrňovaného nájemného je zřejmé, že vedle splátek úvěrů pokrývá pouze „náklady" spojené s pronájmem a užíváním bytu včetně daní, pojištění a správy družstva. Na rozdíl od nájemného stanoveného soukromými vlastníky či obcí jeho součástí není zisk družstva z nájmů bytů. Právě tento neziskový charakter věcně usměrňovaného nájemného označuje krajský soud jako jeho „nákladovost".

Podle § 34 odst. 1 zákona č. 111/2006 Sb. se do odůvodněných nákladů na bydlení započítává a) nájemné až do výše cílového nájemného a pravidelné úhrady za služby bezprostředně spojené s užíváním bytu, popřípadě obdobné náklady spojené s družstevní a vlastnickou formou bydlení, b) úhrada prokazatelné nezbytné spotřeby energií.

Citované ustanovení rozlišuje nájemné, které má charakter úplaty za přenechání bytu k užívání a které vyjadřuje tržní hodnotu nájemního bydlení v konkrétním bytě, a obdobné náklady spojené s družstevní a vlastnickou formou bydlení. Tímto pojmem zákon označuje právě určité položky věcně usměrňovaného nájemného a ceny služeb spojených s užíváním bytu. Nejvyšší správní soud zde poznamenává, že není rozhodné, zda nájemní předpis ... označuje veškeré položky věcně usměrňované nájemné jako nájemné, jestliže úprava zákona je takto nehodnotí.

Ustanovení § 34 zákona č. 111/2006 Sb. při vymezení odůvodněných nákladů na bydlení v konkrétním případě požaduje posouzení jednotlivých položek věcně usměrňovaného nájemného v tom smyslu, zda jsou v obdobné podobě obvykle obsaženy i v nájemném za užívání

soukromých či obecních bytů. Je přitom třeba vycházet z toho, jaké položky obvykle zahrnuje nájemné u soukromých či obecních bytů vedle platby za samotné přenechání bytu k užívání. Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem krajského soudu, že se jedná o platby, které bezprostředně souvisejí s možností užívání bytu.

...

Nejvyšší správní soud se dále zabýval povahou nákladů na opravy a údržbu bytů a domu a jeho příslušenství a výdajů na technické zhodnocení domu. Platba do fondu oprav je stanovena s ohledem na prováděné opravy a technické zhodnocení, které jsou buď již konkrétně určeny ...či jejichž potřeba vyvstane teprve v budoucnu a které tak v době určení výše platby nejsou známy či jejichž rozsah nelze přesně předpokládat. Výše platby do fondu oprav je určena společnou dohodou družstevníků či vlastníků bytových jednotek, případně vnitřními předpisy družstva. Může tak být stanovena v podstatě nezávisle na vůli konkrétního družstevníka, který je však povinen ji hradit jako součást nájmu.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že údržba, opravy či technické zhodnocení ať už společných částí domu či jednotlivých bytů nepochybně slouží k zajištění možnosti užívání bytu, resp. často jsou k jeho užívání přímo nezbytné. Přisvědčil dále názoru stěžovatelky, že i v případě soukromých či obecních bytů je nezbytné zajistit jejich údržbu, modernizaci a tím i zhodnocení. Úhrada těchto nákladů se nepochybně projevuje ve výši nájemného.

Nejvyšší správní soud má tudíž za to, že uvedené platby nelze z odůvodněných nákladů na bydlení bez dalšího posouzení předem vyloučit pouze s ohledem na to, že automaticky vedou ke zhodnocení bytu.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda je třeba platby do fondu oprav započíst do odůvodněných nákladů na bydlení vždy v plné výši. Vycházel zde i z vyjádření Ministerstva práce a sociálních věcí v přípisu ze dne 24. 4. 2009 založeném ve spise, které poukázalo na nejednotnost pojmů, kterými jsou jednotlivé fondy v různých družstvech nazývány, kdy veškeré platby jsou v běžné praxi družstevníkům i vlastníkům bytových jednotek předepisovány jako jedna částka bez ohledu na to, zda jsou určeny na financování oprav, údržbu domu, splátky dlouhodobého úvěru či jiné účely. Některá družstva z těchto fondů financují pouze údržbu a opravy společných částí bytového fondu, zatímco opravy a údržbu bytů hradí jednotliví družstevníci či vlastníci bytových jednotek z vlastních prostředků. Jako problematické Ministerstvo práce a sociálních věcí označuje i mimořádné příspěvky do fondů oprav s tím, že pokud by výše dávky nebyla limitována, docházelo by k enormnímu nárůstu výdajů na sociální dávky. V opačném případě by se tyto mimořádné příspěvky v drtivé většině případů nemohly proplácet, což by vedlo k tomu, že družstevníci u družstev, kde je praxe taková, že se měsíčně platí malé zálohy a pokud k opravě dojde, rozpočte se na jednotlivé družstevníky mimořádnou platbou, by byli poškozeni oproti těm družstevníkům, kteří zálohy platí v částkách vyšších než je současná spotřeba.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že platby do fondu oprav v obvyklé výši je třeba považovat za odůvodněné náklady na bydlení ve smyslu § 34 odst. 1 zákona č. 111/2006 Sb. Vzhledem k nejednotné praxi bytových družstev a družstev vlastníků bytových jednotek by však rozsah započtení jednotlivých plateb do fondu oprav měl být vždy věcí správního uvážení. Správní orgán by měl zohlednit konkrétní okolnosti daného případu a zabývat

se tím, zda výše plateb do fondu oprav odpovídá podmínkám obvyklým v daném místě, resp. zda není nepřiměřeně vysoká, a to i vzhledem ke specifikovanému účelu jednotlivých oprav a technickému zhodnocení domu. Svoji úvahu by pak měl správní orgán ve svém rozhodnutí i patřičně zdůvodnit.“.

Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dospěl k závěru, že odůvodněnými náklady na bydlení ve smyslu § 34 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi jsou také platby do fondu oprav v obvyklé výši. Tento judikát je podrobně odůvodněn a zabývá se i argumenty vznesenými účastníky řízení a soudem v dané věci. Nejvyšší správní soud přitom neshledává žádný důvod se od tohoto svého předchozího rozhodnutí odchýlit, takže z něj vychází i v nyní projednávané věci. Na základě toho je třeba učinit závěr, že správní orgány obou stupňů pochybily, když platby stěžovatele do fondu oprav bez dalšího vyloučily z odůvodněných nákladů na bydlení ve smyslu § 34 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi. V důsledku toho se již nikterak nezabývaly tím, zda tyto platby byly vynaloženy v obvyklé výši a mohly tak být započteny do odůvodněných nákladů na bydlení.

Lze tedy shrnout, že krajský soud v předchozím řízení nesprávně posoudil právní otázku o možnosti započítání platby do fondu oprav do odůvodněných nákladů na bydlení ve smyslu § 34 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi, v důsledku čehož došlo k naplnění důvodu kasační stížnosti uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Kasační stížnost je důvodná, a proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud podle odstavce třetího téhož ustanovení vázán právním názorem, který byl vysloven v tomto zrušovacím rozhodnutí. V novém rozhodnutí krajský soud podle § 110 odst. 2 věty první s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti.

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

V Brně dne 26. května 2011

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu