

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **M. M.**, zastoupen Mgr. Janem Švarcem, advokátem se sídlem Vodičkova 695/24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 12. 2014, č. j. MPSV-UM/23236/14/4S-HMP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2018, č. j. 2 Ad 6/2015 - 35,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2018, č. j. 2 Ad 6/2015 - 35, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 12. 2014, č. j. MPSV-UM/23236/14/4S-HMP, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 6.800 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Jana Švarce, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Žalobce podal dne 31. 5. 2014 žádost o dávku státní sociální podpory - příspěvek na bydlení dle § 24 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění účinném do 23. 6. 2014 (dále jen „zákon o státní sociální podpoře“). Správní orgán prvního stupně žádost zamítl z důvodu neosvědčení skutečností rozhodných pro nárok na dávku.

[2] Podané odvolání žalovaný dne 3. 12. 2014 zamítl. V odůvodnění uvedl, že žalobce nereagoval na výzvu týkající se doložení aktuální nájemní smlouvy na byt, ve kterém bydlí, a sdělení počtu osob, které bydlí ve stejné bytové jednotce. Z předložené nájemní smlouvy ze dne 27. 8. 2013 vyplývá, že žalobce jako nájemce uzavřel nájemní smlouvu na rodinný dům o velikosti 200 m^2 s příslušenstvím na adrese Z. 8, P. 8; dům se skládá ze dvou bytových jednotek (jednotka 3+1 a jednotka 5+1). Dále je v nájemní smlouvě uvedeno, že spolu s nájemcem bude dům užívat dalších 5 osob, jejich jména, rodná čísla a bydliště.

[3] Žalovaný uzavřel, že žalobce doložil nájemní smlouvu na rodinný dům, nikoli nájemní smlouvu na byt. Nájemní vztah k rodinnému domu nezakládá nárok na příspěvek na bydlení. Žalobce tak nedoložil požadovanou skutečnost - nájemní vztah k bytu, proto byla jeho žádost zamítnuta.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou u Městského soudu v Praze.

[5] Městský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou. V odůvodnění nejdříve zrekapituloval rozhodnou právní úpravu a odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 16. 12. 2015, č. j. 8 Ads 142/2015 - 50 a ze dne 29. 10. 2015, č. j. 7 Ads 248/2015 - 36) vztahující se k příspěvku na bydlení, z níž vyplývá, že okruh příjemců dávky nelze vykládat extenzivně, neboť vymezení je odrazem sociální politiky státu, do které soudní moci nepřísluší zasahovat. S těmito závěry se městský soud ztotožnil a uvedl, že v dané věci nelze extenzivně interpretovat § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře i na nájemce rodinného domu, v němž se nachází bytové jednotky. Takový výklad, jejž zastává žalobce, by byl jednak *contra legem*, jednak by v případě, že by se k němu soud přiklonil, představoval porušení ústavně garantované zásady dělby moci ze strany moci soudní, neboť by svévolně rozšířil autonomní rozhodnutí moci zákonodárné (tj. přiznat konkrétně vymezeným osobám nárok na příspěvek na bydlení). Takový výklad proto dle závěru soudu nemůže obstát. Soud odmítl též odkaz žalobce na § 2336 odst. 3 zákona č. 90/2012 Sb., občanský zákoník.

[6] Závěrem soud uvedl, že posledním dnem lhůty pro podání žádosti o příspěvek na bydlení náležející žalobci ode dne 28. 2. 2014 byla středa 28. 5. 2014; žalobce tak svoji žádost o příspěvek na bydlení podal opožděně.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že se stal nájemcem domu, jehož součástí jsou dva byty. Pokud nájemce uzavře nájemní smlouvu na dům, jehož součástí je více bytů, stane se tím rovněž nájemcem těchto bytů. Je-li totiž pronajata nemovitá věc, jsou pronajaty rovněž všechny součásti takové věci. Stěžovatel se tak stal nájemcem bytu, umístěného v 1. patře předmětného domu, na nějž žádal o příspěvek na bydlení, a splnil tak podmínku pro nárok na tento příspěvek podle § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře. V případě opačného výkladu, který zastává soud, by splnění podmínek pro nárok na příspěvek na bydlení bylo závislé pouze na tom, zda by smlouva, kterou nájemce s pronajímatelem uzavřel, obsahovala formulaci *„pronajímatel přenechává nájemci k dočasnému užívání dům, jehož součástí jsou dva byty, na adrese […]“*, oproti formulaci *„pronajímatel přenechává nájemci k dočasnému užívání byt č. 1 a byt č. 2 na adrese […]“*, ačkoliv fakticky by byla pronajata věc ve stejném rozsahu. Absurdnost tohoto výkladu dokládá rovněž skutečnost, že stěžovatel následně s pronajímatelem uzavřel smlouvu s touto pozměněnou formulací, na základě níž je mu v současné době již příspěvek na bydlení řádně poskytován.

[9] Pravidlo zakotvené v § 24 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře, že za vlastníka bytu se považuje i vlastník nemovitosti, ve které je byt, který vlastník užívá, by se mělo dle stěžovatele analogicky vztahovat i na nájemce bytu, který je nájemcem nemovitosti, ve které je byt, který nájemce užívá. Výslovného ustanovení však dle stěžovatele ani není třeba, jelikož tato pravidla vyplývají již z podstaty věcí a jejich součástí.

[10] Judikatura citovaná soudem, podle které nelze vykládat podmínky pro nárok na příspěvek na bydlení extenzivně, se na tento případ dle stěžovatele nevztahuje. V citovaných věcech šlo o případy, kdy právní titul pro užívání bytu skutečně nevyplýval z nájmu, ale z podnájmu, z výpůjčky či ze služebnosti užívání. V daném případě však k řešení umožňujícímu splnit podmínky pro nárok na příspěvek na bydlení není třeba užít analogie ani extenzivního výkladu právních předpisů. Rozhodnutí soudu je tak nezákonné z důvodu nesprávného posouzení právní otázky.

[11] Stěžovatel považuje rozhodnutí městského soudu za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť s výše vylíčeným stěžejním žalobním bodem se nijak nevypořádal.

[12] K tvrzení soudu o opožděnosti žádosti stěžovatel uvádí, že tato skutečnost se dotýká pouze tohoto dne. Je tak na příslušném správním orgánu, aby žádost částečně zamítl, pokud jde o den 28. 2. 2014, a ve zbytku příspěvek na bydlení přiznal. Rozhodnutí soudu je i proto nezákonné z důvodu nesprávného posouzení právní otázky.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje se závěry městského soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[15] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud se v prvé řadě zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je způsobilé k dalšímu věcnému přezkumu. Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). Stěžovatel namítá, že městský soud se nevypořádal se stěžejním žalobním bodem týkajícím se otázky, zda je za byt pro účely příspěvku na bydlení možno považovat i dům. Nejvyšší správní soud však konstatuje, že městský soud se touto otázkou zabýval. V bodě 11 na straně 5 odůvodnění rozsudku soud uvedl, že § 24 odst. 1 zákona o státní sociální pomoci nelze extenzivně vztahovat i na nájemce rodinného domu, ve kterém se nachází bytové jednotky. Rozhodnutí městského soudu tedy není nepřezkoumatelné. Věcná správnost jeho závěrů je předmětem dalšího posouzení.

[17] Stěžovatel výše uvedený závěr městského soudu v kasační stížnosti zpochybňuje. Ani Nejvyšší správní soud hodnocení městského soudu nepovažuje za správné.

[18] Účelem příspěvku na bydlení je poskytnout finanční pomoc na úhradu nákladů na bydlení osobám, které z nějakého důvodu nejsou schopny zabezpečit si bydlení z vlastních zdrojů. Rozsah poskytování tohoto příspěvku však není absolutní. Ústavní pořádek nezaručuje žadatelům o příspěvek na bydlení ani určitou výši dávky, ani nárok na dávku jako takový. Podle § 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. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2015, č. j. 2 Ads 168/2015 - 34). Posouzení nároku na příspěvek na bydlení je vázáno ke konkrétnímu bytu a nákladům na bydlení s bytem spojeným (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2010, č. j. 3 Ads 23/2010 - 98).

[19] Spornou otázkou mezi žalobcem a žalovaným bylo, zda je možné pro účely příspěvku na bydlení za byt považovat i rodinný dům.

[20] Nejvyšší správní soud nespatřuje žádný racionální důvod, proč by měl být činěn rozdíl na základě pouhého označení objektu, ve kterém se samotný byt, jakožto soubor místností, nachází. Nejvyšší správní soud například již dříve judikoval, že „*z hlediska posouzení nároku na dávku nelze vysledovat objektivní a rozumné důvody, proč odlišovat osoby, které prokazatelně trvale bydlí ve stavbě určené k individuální rekreaci, kterou vlastní, a které zároveň nemají byt nebo obytnou místnost podle § 24 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, a osoby, jejichž byt se nachází ve stavbě určené k bydlení.*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 6. 10. 2010, č. j. 3 Ads 23/2010 - 98).

[21] Ačkoliv judikatura citovaná městským soudem na nynější věc principiálně dopadá ve svých obecných závěrech, je třeba mít na paměti, že v daných věcech se jednalo o případy, kdy žadatel o dávku měl vztah k bytu na základě jiného právního titulu než nájemní smlouvy – např. smlouvy podnájemní - viz usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2001, sp. zn. I. ÚS 138/01, či věcného břemene – např. rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2015, č. j. 9 Ads 227/2015 - 41, případně žadatel rozporoval podmínku trvalého pobytu v bytě – srov. rozsudek ze dne 27. 8. 2015, č. j. 2 Ads 168/2015 - 34. Stanovil-li zákonodárce výslovně, že podmínkou pro přiznání příspěvku na bydlení je nájemní vztah (či vlastnictví bytu) a nahlášený trvalý pobyt v bytě, nelze tato pravidla svévolně rozšiřovat či obcházet. Nyní se však jedná o posouzení otázky, zda do pojmu byt může spadat též rodinný dům. Rodinný dům je z funkčního hlediska zároveň bytem, nejedná se proto o rozšiřování zákonem stanovené podmínky, ale o racionální výklad pojmu byt, stejně jako ve věci stavby určené k individuální rekreaci (viz výše).

[22] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že jak žalovaný, tak městský soud nesprávně posoudili rozhodnou právní otázku a zatížili tak svá rozhodnutí vadou nezákonnosti. Při splnění dalších předepsaných podmínek (které v nynější věci nebyly předmětem přezkumu) je třeba za byt pro účely příspěvku na bydlení považovat i rodinný dům.

[23] Tomuto závěru odpovídá též změna právní úpravy provedená novelou č. 252/2014 Sb. Ustanovení § 24 zákona o státní sociální podpoře bylo s účinností od 1. 1. 2015 doplněno o pátý odstavec, který konkrétně definuje pojem byt pro účely zákona o státní sociální podpoře. § 24 odst. 5 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.*“ V případech, kdy se splnění podmínek pro nárok na příspěvek na bydlení posuzuje dle právní úpravy účinné po 1. 1. 2015, je třeba vycházet z tohoto zákonného vymezení. Zákonodárce vymezil byt též formálním kritériem v podobě účelového určení užívání obytných místností k trvalému obývání podle stavebního zákona či kolaudace těchto místností coby bytu (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2018, č. j. 9 Ads 253/2017 – 26). Z ničeho však neplyne, že tuto definici by nemohl splňovat i rodinný dům.

[24] K námitce ohledně opožděnosti žádosti kasační soud uvádí, že žalovaný zamítal žádost žalobce z jiného důvodu, který byl nyní Nejvyšším správním soudem posouzen jako nesprávný. Otázka včasnosti podané žádosti nebyla předmětem rozhodování žalovaného, Nejvyššímu správnímu soudu proto nepřísluší se k ní vyjadřovat.

[25] Závěrem Nejvyšší správní soud cítí potřebu vyjádřit se ke stavu správního spisu jak žalovaného, tak správního orgánu prvního stupně, který mu byl předložen. Spis je značně chaotický, jedná se o volné listy papíru, na kterých zcela chybí očíslování listů, není tedy možné zjistit, zda jsou chronologicky řazeny, některé podklady nejsou uvedeny ve spisovém přehledu. Z úřední činnosti je soudu známo, že část podkladů ze spisu nyní projednávané věci byla nesprávně založena do jiného spisu týkajícího se stěžovatele a naopak část listin z předloženého provstupňového správního spisu se k nyní projednávané

věci nevztahuje. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že se zcela jistě nejedná o řádný způsob vedení spisu, jenž by splňoval podmínky stanovené v § 17 zákona č. 500/2004, správní řád.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Vzhledem k tomu, že Nejvyšším správním soudem vytýkané vady mají původ v nesprávném postupu žalovaného, a již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného, rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. tak, že sám rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

[27] V dalším řízení bude třeba, aby žalovaný vycházel z právního názoru vyjádřeného v tomto rozsudku, že bytem může být pro účely příspěvku na bydlení též rodinný dům.

[28] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Stěžovatel měl ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. mu tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení. V řízení před městským soudem stěžovatel nebyl zastoupen advokátem. Náklady řízení před Nejvyšším správním soudem tvoří odměna a hotové výdaje zástupce, přičemž výše odměny za jeden úkon právní služby činí 3.100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.]. Soud proto stěžovateli přiznal částku 6.200 Kč za dva úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení a podání ve věci samé – podání kasační stížnosti včetně doplnění. Ke dvěma úkonům právní služby soud připočetl paušální náhradu hotových výdajů zástupce žalobkyně ve výši 300 Kč za jeden úkon, tj. celkem částku 600 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Ačkoliv stěžovatel uvedl, že právní zástupce je plátce DPH, tuto skutečnost Nejvyššímu správnímu soudu nedoložil a ani z veřejně dostupného registru tato informace neplyne. Celkem tedy stěžovateli náleží náhrada nákladů řízení 6.800 Kč. Žalovaný je povinen ji uhradit k rukám zástupce stěžovatele v přiměřené lhůtě, kterou Nejvyšší správní soud stanovil v trvání 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 3. října 2018

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu