ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Daniely Zemanové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **J. Š.**, zast. Mgr. Zbyňkem Andršem, advokátem se sídlem Úvoz 446/118, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 8. 2016, čj. MPSV-2016/175300-921, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 11. 2017, čj. 41 A 64/2016-52,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 11. 2017, čj. 41 A 64/2016-52, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

II. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Zbyňku Andršovi, advokátu, **se přiznává** 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] Nynější kauza se týká rozhodnutí o snížení doplatku na bydlení, který patří mezi dávky poskytované podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. Jádrem sporu mezi účastníky řízení byla otázka, zda měly správní orgány mezi odůvodněné náklady na bydlení zahrnout také nájem, který stěžovatel hradil za pronájem bytu své matce, starobní důchodkyni.

[2] Žalobce žije s nezletilým, handicapovaným synem v bytě o rozloze 63 m^2, který je součástí rodinného domu ve vlastnictví matky žalobce. Za užívání bytu platí na základě

nájemní smlouvy ze dne 1. 5. 2015 matce měsíčně nájem ve výši 10 000 Kč, z čehož 3000 Kč činí zálohy na služby (vytápění bytu), a dále hradí zálohy na elektrickou energii ve výši 1149,63 Kč.

[3] Rozhodnutím ze dne 12. 4. 2016 přiznal Úřad práce ČR, krajská pobočka v Brně (dále jen „úřad práce“) žalobci na jeho žádost doplatek na bydlení ve výši 4 150 Kč měsíčně od února 2016. Dne 5. 5. 2016 vydal úřad práce nové rozhodnutí, kterým snížil žalobci doplatek na bydlení na částku 3 717 Kč měsíčně, a to od března 2016. V rozhodnutí vysvětlil, že důvodem snížení doplatku na bydlení bylo přiznání nové dávky - příspěvku na bydlení vypláceného podle zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

[4] Při stanovení výše dávky v rozhodnutí o snížení doplatku na bydlení vycházel úřad práce z toho, že má žalobce příjem ve smyslu § 9 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi ve výši 610 Kč (přídavek na dítě), pobírá příspěvek na živobytí ve výši 5 163 Kč a příspěvek na bydlení ve výši 250 Kč. Celkovou částku živobytí žalobce a jeho syna, kterého úřad práce zahrnul do okruhu společně posuzovaných osob, vyčíslil na 5 590 Kč. Úřad práce dále zahrnul do výpočtu odůvodněné náklady na bydlení, pouze však ve výši 4 149,63 Kč. Tuto částku tvořila záloha na odběr elektřiny ve výši 1 149,63 Kč a záloha na služby spojené s užíváním bytu ve výši 3 000 Kč. Nájem ve výši 7000 Kč (bez záloh na služby), který žalobci účtovala jeho matka za užívání bytu, úřad práce při vyčíslení výše doplatku na bydlení nezohlednil. Podle jeho názoru je stanovené nájemné nemorální a v rozporu s dobrými mravy s ohledem na rodinný vztah pronajímatele a nájemce.

[5] Žalobce se proti rozhodnutí o snížení doplatku na bydlení odvolal. Žalovaný rozhodnutím citovaným v záhlaví odvolání žalobce zamítl a potvrdil závěry úřadu práce.

[6] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke krajskému soudu, který se ztotožnil s žalobní argumentací. Rozhodnutí žalovaného proto zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Z odůvodnění rozhodnutí obou správních orgánů podle krajského soudu nejsou zřejmé všechny důvody, které vedly ke snížení doplatku na bydlení. Správní orgány výslovně nezmínily, že kromě přiznání příspěvku na bydlení se změnila také výše příspěvku na živobytí. Soud se neztotožnil ani s tvrzením správních orgánů, že povinnost žalobce platit matce nájem ve výši 7 000 Kč byla v rozporu s dobrými mravy. Podle jeho názoru bylo možné započítat do odůvodněných nákladů na bydlení nájemné až do výše obvyklého nájemného v místě, kde žalobce se synem žije.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[7] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V ní předně nesouhlasí s názorem krajského soudu, že správní orgány nedostatečně odůvodnily rozhodnutí o snížení doplatku na bydlení. Stěžovatel přiznává, že správní rozhodnutí neobsahují doslovnou informaci o tom, že se změnila také výše příspěvku na živobytí, tato skutečnost však sama o sobě nemůže být důvodem pro zrušení rozhodnutí. Stěžovatel podotýká, že v rozhodnutí vysvětlil výpočet doplatku na bydlení, součástí rozhodnutí je také částka vypláceného příspěvku na živobytí, která je zde uvedena ve správné výši. Z rozhodnutí tedy jasně vyplývá, že výše příspěvku na živobytí má přímý vliv na stanovení částky

doplatku na bydlení. Změna výše příspěvku na živobytí navíc byla žalobci známa ze samostatného řízení o příspěvku na živobytí.

[8] Pokud jde o zahrnutí nájemného mezi odůvodněné náklady na bydlení, poukázal stěžovatel na to, že již v rozhodnutí ze dne 12. 4. 2016 při stanovení doplatku na bydlení nezahrnul do odůvodněných nákladů na bydlení nájem ve výši 7000 Kč. Tato skutečnost tedy nebyla důvodem pro změnu výše dávky. Stěžovatel se dále neztotožnil se závěrem krajského soudu, že stanovení nájmu mezi žalobcem a jeho matkou nebylo v rozporu s dobrými mravy a bylo možné jej zahrnout do odůvodněných nákladů na bydlení v částce, která je v místě obvyklá. V této souvislosti odkázal na závěry Krajského soudu v Ostravě v rozsudku ze dne 11. 5. 2016, čj. 20 Ad 48/2015-27, podle kterého sice není stanovení nájemného mezi rodinnými příslušníky v rozporu s dobrými mravy, jiná je však situace v případě, že je nastavená výše nájemného s ohledem na sociální a příjmovou situaci nájemce likvidační. Stěžovatel podotýká, že doplatek na bydlení je dávkou systému hmotné nouze, který ochraňuje jedince až v okamžiku, kdy není ani za pomoci rodiny schopen zajistit si základní životní potřeby.

[9] Rozsudek krajského soudu dále podle stěžovatele blíže nevysvětluje, proč měly správní orgány započítat nájemné ve výši, která je v místě obvyklá. Krajský soud se nevypořádal ani s § 15 zákona o pomoci v hmotné nouzi, který zohledňuje podíl rodiny na trvání stavu hmotné nouze. Stěžovatel poukazuje také na to, že žalobce pobírá příspěvek na živobytí již od ledna 2007, po celou dobu užívá byt v rodinném domě své matky, avšak nájemné ve výši 7 000 Kč si sjednali až od 1. 5. 2015. To svědčí o účelovosti uzavření nájemní smlouvy.

[10] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s argumentací krajského soudu v napadeném rozsudku. Upozorňuje na to, že kasační stížnost trpí formálními vadami. Dále trvá na tom, že správní orgány dostatečně nevysvětlily snížení doplatku na bydlení. Správní orgány by měly při odůvodnění rozhodnutí o odebrání (části) dávky postupovat zvlášť pečlivě. Podle žalobce dále není v rozporu s dobrými mravy, že matka ve starobním důchodu požaduje po svém synovi nájem za užívání bytu. Zákon o pomoci v hmotné nouzi navíc počítá s tím, že správní orgány zohlední pouze nájem, který je v místě obvyklý, což vylučuje účelové navyšování dávky. Opačný výklad podle žalobce vede k nesmyslnému závěru. Žalobce by byl nucen si s handicapovaným synem sjednat (pravděpodobně vyšší) nájemné u cizí osoby a jeho matka by byla současně nucena prodat dům, protože sama ze svého důchodu by se o nemovitost nebyla schopna starat. Argumentace stěžovatele nemá podle žalobce zákonnou oporu. Právní úprava v § 15 zákona o pomoci v hmotné nouzi není pro danou věc významná, jedná se o zákonné hledisko pro posouzení hmotné nouze. Stěžovatel směšuje zákonná hlediska pro posouzení stavu hmotné nouze a pro následný postup při výpočtu již konkrétní dávky pomoci v hmotné nouzi.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] NSS při posuzování přípustné kasační stížnosti dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Skutečnost, že stěžovatel nepřiřadil argumentaci v kasační stížnosti ke konkrétním důvodům v § 103 s. ř. s. a neuvedl datum, kdy přesně mu byl doručen rozsudek krajského soudu, je pouhou formální vadou, která nebrání projednání kasační stížnosti. Pokud jde o datum doručení rozsudku krajského soudu stěžovateli, tuto informaci NSS ověřil z doručenky založené na č. l. 58 spisu krajského soudu. Námitky žalobce týkající se formálních vad kasační stížnosti proto nejsou opodstatněné.

[12] Důvodnost kasační stížnosti posoudil NSS v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu pro nepřezkoumatelnost. Podle jeho názoru rozsudek nevysvětluje, proč by měly správní orgány započítat nájemné v částce, která je v místě obvyklá. Tato námitka není důvodná, krajský soud v napadeném rozsudku cituje § 34 zákona o pomoci v hmotné nouzi, který výslovně stanoví, že nájemné se do odůvodněných nákladů na bydlení započítá až do výše, která je v místě obvyklá. Rozsudek krajského soudu je dále podle stěžovatele nepřezkoumatelný také proto, že se nevypořádal s aplikací § 15 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Je pravda, že toto ustanovení krajský soud v argumentační části rozsudku nezmiňuje, jeho závěry jsou však vystavěny na jiných důvodech.

[15] Klíčová je tedy správnost závěrů krajského soudu. NSS k tomu předně uvádí, že správní orgány v posuzované věci rozhodly o snížení doplatku na bydlení, který je podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi jednou z dávek systému pomoci v hmotné nouzi. V rozhodnutí o snížení doplatku na bydlení se stanoví v souladu s § 44 odst. 3 a 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi nově výše dávky. Jedná se o nové rozhodnutí ve smyslu § 101 písm. e) správního řádu. NSS proto přezkoumal rozhodnutí o snížení doplatku na bydlení v rozsahu všech uplatněných námitek, bez ohledu na to, zda se týkaly skutečností, které byly důvodem pro změnu předchozího rozhodnutí o přiznání doplatku na bydlení, či nikoliv.

[16] Doplatek na bydlení má sociálně slabým osobám garantovat, že jim po zaplacení nákladů na bydlení zůstane konečný příjem alespoň ve výši životního, případně existenčního minima. Tato sociální dávka představuje provedení ústavně zaručeného práva každého, kdo je v hmotné nouzi, na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Uvedeného základního práva zaručeného v čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí (čl. 41 odst. 1 Listiny).

[17] Pro vznik nároku na doplatek na bydlení v systému hmotné nouze musí být kumulativně splněny dva předpoklady. Žadatel o doplatek na bydlení musí být osobou nacházející se v hmotné nouzi podle § 2 odst. 2 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Současně musí splňovat podmínky nároku na doplatek na bydlení v § 33 téhož zákona.

pokračování

V obou případech se zohledňuje výše *odůvodněných nákladů na bydlení*, které podle § 34 zákona o pomoci v hmotné nouzi tvoří nájemné (popřípadě obdobné náklady spojené s vlastnickou nebo družstevní formou bydlení), pravidelné úhrady za služby spojené s užíváním bytu či úhrada prokazatelně nezbytné spotřeby energií.

[18] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že žalobce mohl v nynější kauze uplatnit jako odůvodněný náklad na bydlení nájemné vyplácené jeho matce až do výše obvyklého nájemného v místě jeho bydliště. Podle stěžovatele je nájemné ve výši 7 000 Kč s ohledem na příjmy žalobce likvidační a je v rozporu s dobrými mravy takové nájemné po žalobci požadovat. Žalobce naproti tomu uvádí, že je nemorální přenášet povinnost poskytovat sociální pomoc ze státu na matku žalobce, která je starobní důchodkyní.

[19] NSS je přesvědčen, že placení nájemného mezi blízkými příbuznými obecně není v rozporu se zákonem ani dobrými mravy. Je však třeba vzít v potaz, že režim dávek pomoci v hmotné nouzi je subsidiární a je nastaven tak, aby z něj čerpaly dávky jen osoby, které se nachází v hmotné nouzi (nebo které se považují za osoby v hmotné nouzi). Tento systém dávek má sloužit k hmotnému zajištění osob až v okamžiku, kdy nelze jejich základní životní potřeby zajistit jiným způsobem. Nelze opomenout, že primárně je každý povinen nejdříve pomoci sám sobě, nemá-li tuto možnost, má mu pomoci rodina. Není bez významu, že předci a potomci mají vzájemnou vyživovací povinnost (§ 910 odst. 1 občanského zákoníku). Vyživovací povinnost a právo na výživné nejsou součástí rodičovské odpovědnosti; jejich trvání nezávisí na nabytí zletilosti ani svéprávnosti (§ 859 občanského zákoníku).

[20] Alimentace a vyživovací vztahy jsou projevem rodinné solidarity a jsou funkcí rodiny samé. Je to zákonem uložená povinnost pomoci druhému v materiálním slova smyslu, ocitne-li se ve stavu nouze (viz důvodová zpráva k § 910 občanského zákoníku). Je tedy zřejmé, že „*z hlediska sociální pomoci a sociální soudržnosti nejsou vztahy mezi cizími osobami stejné jako vztahy mezi rodiči a dětmi*“ (rozsudek ze dne 18. 9. 2014, čj. 4 Ads 162/2014-27). Teprve dostane-li se osoba do velkých obtíží, volá na pomoc jiná společenství, a konečně na posledním místě je k pomoci vyzýván stát (srov. Gregorová, Z. – Galvas, M. *Sociální zabezpečení*. Vyd. 2. Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 16; dále srov. v obecné rovině např. rozsudky ze dne 20. 11. 2013, čj. 3 Ads 7/2013-31, ze dne 21. 1. 2016, čj. 6 Ads 36/2015-36, body 24 a 25).

[21] S ohledem na subsidiární charakter dávek pomoci v hmotné nouzi je tedy v odůvodněných případech možné vyloučit z hmotné nouze takové osoby, jejichž příjmy sice nedosahují částky živobytí, avšak žijí v takových sociálních a majetkových poměrech, že je nelogické a nespravedlivé poskytovat jim příspěvek na živobytí z daní ostatních osob. Takové osoby totiž ve skutečnosti nejsou v hmotné nouzi a nepotřebují od státu pomoc nezbytnou pro zajištění jejich základních životních podmínek. Proto podle § 3 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi *může orgán pomoci v hmotné nouzi v odůvodněných případech určit, že osobou v hmotné nouzi není osoba, jejíž celkové sociální a majetkové poměry jsou takové, že jí mohou i po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení zaručit dostatečné zajištění její výživy a ostatních základních osobních potřeb a toto zajištění lze na ní spravedlivě žádat*. Celkovými sociálními poměry se dle § 15 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi

rozumí podíl rodiny na trvání stavu hmotné nouze, do kterého se osoba dostala. Při posuzování celkových sociálních poměrů příslušný orgán pomoci v hmotné nouzi posuzuje také *využívání jiného než vlastního majetku, které umožňují zpravidla osoby blízké* (§ 15 odst. 1 věta druhá zákona o pomoci v hmotné nouzi).

[22] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti namítá, že úprava celkových sociálních a majetkových poměrů obsažená v § 15 zákona o pomoci v hmotné nouzi se v nynější věci nepoužije, jelikož slouží pouze jako hledisko pro posouzení stavu hmotné nouze, nikoliv pro stanovení výše konkrétní dávky hmotné nouze. Postup správních orgánů proto prý nemá zákonnou oporu. S tímto tvrzením NSS nesouhlasí.

[23] Odborná literatura v této souvislosti uvádí, že „[p]*ři hodnocení stavu hmotné nouze je zohledňováno, zda by nemohlo dojít k využívání majetku osob blízkých a tím předejít stavu hmotné nouze nebo jej překonat,* či určit výši dávky s ohledem na využívání majetku osob blízkých (typicky nájem bytu sjednaný mezi rodiči a dětmi)“ (Beck, P. – Grunerová, I. – Pavelková, M. *Zákon o pomoci v hmotné nouzi. Zákon o životním a existenčním minimu. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 65, zvýraznění doplněno). S ohledem na zásadu subsidiarity dávek hmotné nouze není možné využívat majetek osob blízkých pouze za účelem předejití stavu hmotné nouze, ale také jeho následného zmírnění. Úkolem úřadu práce při nežádoucím stavu trvající hmotné nouze je ohledně využití majetku osob blízkých výši dávky alespoň individualizovat. Správní orgány proto v nynější kauze byly oprávněny uplatnit hledisko sociálních poměrů rodiny v § 15 odst. 1 nejen při posouzení stavu hmotné nouze žalobce, ale také při samotném určení výše doplatku na bydlení.

[24] NSS uzavírá, že v oblasti dávek pomoci v hmotné nouzi je třeba zohlednit jejich subsidiární povahu a klást prvotní důraz na zabezpečení v rámci rodiny. V nynějším případě je klíčové, že matka žalobci bydlení poskytla. Žalobcovy příjmy sestávaly z přídavku na dítě ve výši 610 Kč, příspěvku na živobytí ve výši 5 163 Kč a příspěvku na bydlení ve výši 250 Kč. Nájem ve výši 7 000 Kč lze ve vztahu k příjmům žalobce považovat za likvidační. NSS má za to, že tento nájem byl v této výši nastaven jen proto, aby žalobce následně uplatňoval vůči státu nárok na doplatek na bydlení. Správní orgány postupovaly správně, pokud tento výdaj nezahrnuly do odůvodněných nákladů na bydlení při výpočtu výše doplatku na bydlení.

[25] Na uvedeném závěru nemůže nic změnit ani tvrzení žalobce, že toto řešení je nespravedlivé vůči matce žalobce, která je starobní důchodkyně a nájemné potřebuje k pokrytí nákladů na péči o dům. Matce žalobce svědčí stejně jako žalobci samotnému dávky státní sociální podpory, o které si může požádat, nemá-li dostatečné prostředky k úhradě nákladů na bydlení.

[26] NSS naproti tomu při posuzování odůvodněných nákladů na bydlení nevzal v potaz tvrzení stěžovatele o účelovosti nájemní smlouvy. Stěžovatel to dovozoval ze skutečnosti, že žalobce pobírá příspěvek na živobytí již od ledna 2007, po celou dobu užívá byt v rodinném domě své matky, avšak nájemné ve výši 7 000 Kč si sjednali až od 1. 5. 2015. Žalobce vysvětlil, že se matka stala výlučným vlastníkem rodinného domu až v roce 2015. Tvrzení stěžovatele o účelovosti nájemní smlouvy nebylo náležitě rozvinuto v odůvodnění

pokračování

jeho rozhodnutí; pokud měl stěžovatel pochybnosti ohledně existence nájemního vztahu žalobce a jeho matky, mohl si vyžádat další důkazy.

[27] Stěžovatel dále napadá závěry krajského soudu, že správní orgány dostatečně nezdůvodnily, jaké změny vedly ke snížení doplatku na bydlení. Správní orgány v rozhodnutí výslovně uvedly, že důvodem snížení dávky bylo přiznání příspěvku na bydlení ve výši 250 Kč. Kromě toho se však na snížení doplatku na bydlení projevilo také zvýšení příspěvku na živobytí. Tuto informaci stěžovatel poprvé uvedl až ve vyjádření k žalobě. Přestože NSS souhlasí s krajským soudem, že odůvodnění rozhodnutí o snížení doplatku na bydlení není úplné, nepovažuje za důvodné rozhodnutí stěžovatele rušit. Uvedené pochybení se nemohlo negativně projevit v právní sféře žalobce. Správní orgány totiž při výpočtu nové částky doplatku na bydlení vycházely ze správné výše příspěvku na živobytí, tuto částku v rozhodnutí zmínily, a konečnou částku doplatku na bydlení stanovily správně.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] NSS napadený rozsudek zrušil a věc soudu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V dalším řízení je soud vázán právním názorem NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[29] NSS současně rozhodl o odměně a úhradě hotových výdajů ustanoveného zástupce žalobce, které podle § 35 odst. 9 s. ř. s. hradí stát. Ustanovenému advokátovi se podle § 35 odst. 9 s. ř. s. s přihlédnutím k § 7 bodu 5., § 9 odst. 2, § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), přiznává odměna za zastupování ve výši 1 000 Kč za jeden úkon právní služby (písemné podání nebo návrh ve věci samé) a paušální náhrada hotových výdajů 300 Kč, celkem částka 1 300 Kč. Ustanovený advokát je plátcem DPH, NSS proto přiznanou odměnu zvýšil o tuto daň, tedy na částku 1 573 Kč, která bude proplacena z účtu NSS do 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 18. dubna 2018

Zdeněk Kühn
předseda senátu