



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Viktora Kučery (soudce zpravodaj) a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **K. G.**, zast. JUDr. Rudolfem Hrubým, advokátem se sídlem náměstí Míru 140/1, Lišov, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, týkající se žaloby proti rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 2. 2018, č. j. MPSV-2018/36676-913, č. j. MPSV-2018/36760-913, č. j. MPSV-2018/36782-913 a č. j. MPSV-2018/37303-913, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 6. 2018, č. j. 53 Ad 6/2018 – 57,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost se zamítá.**
- II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti čtyřem rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 2. 2018, č. j. MPSV-2018/36676-913, č. j. MPSV-2018/36760-913, č. j. MPSV-2018/36782-913 a č. j. MPSV-2018/37303-913. Těmito rozhodnutími žalovaný zamítl odvolání stěžovatelky a současně jimi potvrdil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Českých Budějovicích (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 13. 12. 2017, č. j. 219214/17/JH, č. j. 219237/17/JH, č. j. 219297/17/JH a č. j. 219322/17/JH, kterými

s odkazem na § 24 odst. 5 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní sociální podpoře“) stěžovatelce nepřiznal příspěvek na bydlení od 1. 1. 2017, 1. 4. 2017, 1. 7. 2017 a 1. 10. 2017.

[2] O příspěvek na bydlení vždy od uvedeného data stěžovatelka žádala postupně, přičemž správní orgán I. stupně na základě její žádosti řízení přerušil (ve třech případech) a vyčkal na pravomocné skončení soudního řízení vedeného u krajského soudu pod sp. zn. 55 Ad 2/2017; předmětem tohoto řízení totiž byla dvě předchozí rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 1. 2017, č. j. MPSV-2017/8471-913 a č. j. MPSV-2017/8560-913, jimiž bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky a potvrzena rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 10. 11. 2016 pod č. j. 215541/16/JH, kterým stěžovatelce odejmul od 1. 1. 2016 příspěvek na bydlení a pod č. j. 215513/16/JH, kterým nevyhověl žádosti stěžovatelky o přiznání příspěvku na bydlení od 1. 7. 2016. Jednoduše řečeno: správní orgán I. stupně se rozhodl vyčkat na výsledek soudního řízení ve věci příspěvku na bydlení, který byl stěžovatelce odejmut, resp. nepřiznán, protože prostor v domě č. p. X v Č. V., k němuž má stěžovatelka uzavřenou nájemní smlouvu, nesplňuje definici bytu dle § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře.

[3] Rozsudkem ze dne 24. 7. 2017, č. j. 55 Ad 2/2017 – 28, krajský soud žalobu stěžovatelky proti citovaným rozhodnutím žalovaného ve věci odejmutí příspěvku na bydlení, resp. jeho nepřiznání zamítl. Poukázal na to, že pro naplnění definice bytu dle § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře nepostačuje, pokud je obytná místnost fakticky jako byt užívána a splňuje další materiální znaky bytu jako takového, nýbrž je zapotřebí též naplnění formální podmínky v podobě účelového určení užívání obytných místností k trvalému obývání podle stavebního zákona či kolaudace těchto místností coby bytu. Tyto formální podmínky však v daném případě splněny nebyly – a to zejména s odkazem na stanovisko Městského úřadu České Velenice, stavebního odboru (dále jen „stavební úřad“) ze dne 26. 9. 2016, č. j. 3385/16/SO, dle kterého daný prostor nebyl zkolaudován jako byt a není ani pro tento účel užívání určen ve smyslu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Současně krajský soud uvedl, že není rozhodný stav evidovaný v katastru nemovitosti, kdy bytová jednotka vzniká na základě pouhého prohlášení vlastníka budovy. Pro vznik bytu nepostačuje ani pasport stavby pořízený vlastníkem budovy, jestliže stavební úřad provedené změny označil za nepovolené. Za situace, kdy není dochována stavební dokumentace, nelze pasportizací legalizovat pozdější stavební úpravy provedené v rozporu se stavebním právem.

[4] V návaznosti na tento rozsudek správní orgán I. stupně pokračoval v řízení a všechny čtyři žádosti stěžovatelky o přiznání příspěvku na bydlení zamítl v podstatě se stejnou právní argumentací opírající se primárně o skutkové závěry stavebního úřadu. Proti těmto rozhodnutím podala stěžovatelka odvolání, která žalovaný výše citovanými rozhodnutími zamítl a napadená rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Proti rozhodnutím žalovaného podala stěžovatelka žalobu, v níž zpochybňovala především to, že by jí užíváný byt č. 1 v domě č. p. X v Č. V., neodpovídal požadavkům kladeným na byt; poukázala přitom i na pasport stavby, podle kterého v daném domě nejsou dva, ale tři samostatné byty.

pokračování

[5] Krajský soud při svém rozhodování vyšel zejména ze svého předchozího rozsudku č. j. 55 Ad 2/2017 – 28 a podanou žalobu zamítl. Zopakoval nutnost splnění formálních podmínek pro přiznání příspěvku na bydlení s tím, že se musí jednat o soubor místností nebo samostatnou obytnou místnost, jež 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. Tak tomu v projednávaném případě není, přičemž stěžejním podkladem pro tento závěr je stanovisko stavebního úřadu, z něhož vyplývá, že tři byty tak, jak byly vytvořeny v domě č. p. X v Č. V., vznikly nepovolenými stavebními úpravami a tento stav přetrval v odvolacím řízení. Stanovisko stavebního úřadu měl krajský soud za úplné a jeho závěr za řádně odůvodněný. Stavební úřad opatřil řadu listinných podkladů vztahujících se k převodu předmětného domu ze státu na vlastníka nemovitosti F. K., vyslechl znalce E. U., který převáděnou nemovitost oceňoval a M. D., který v domě před převodem nemovitosti bydlel. Tyto podklady spolehlivě dokládají stavebně technický stav domu v době jeho převodu v roce 2010 – a to tak, že obsahoval toliko dvě bytové jednotky, přičemž žádným kolaudačním rozhodnutím na následné úpravy v domě vlastníka nemovitosti nedisponuje. K dispozici má pouze zjednodušenou dokumentaci označenou jako passport stavby, kterou v roce 2015 sám zpracoval a ve které uvedl, že stavba obsahuje tři samostatné byty. Nicméně faktickou stavební změnu poměrů v domě (tj. úpravu ze dvou bytů na tři) nelze dle krajského soudu zlegalizovat s využitím pasportu pro rozpor s podmínkami podle § 125 odst. 3 stavebního zákona. Dokumentovat skutečné provedení stavby pasportem přichází v úvahu výlučně tehdy, není-li stavební dokumentace dochována. Nelze tak ovšem postupovat v případě, kdy stavba byla v rozporu s předpisy stavebního práva změněna a její vlastník obchází předpisy stavebního práva využitím pasportu jako dokumentováním skutečného provedení stavby.

[6] V závěru krajský soud konstatoval, že stavebním úřadem opatřená dokumentace předložená správnímu orgánu I. stupně potažmo žalovanému prokazuje, že stavbu domu č. p. X v Č. V. lze nepochybně užívat pro bytové účely, avšak v rozsahu dvou bytů nikoli bytů třech tak, jak byla stavba vlastníkem následně změněna. Z toho musely oba správní orgány rozhodující ve věci příspěvku na bydlení vycházet, což mělo za následek, že stěžovatelkou užívaný soubor místností označovaný v daném domě jako byt č. 1 nesplňuje požadavky stanovené v § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře. Nebyla tedy splněna jedna z podmínek nároku na poskytnutí příspěvku na bydlení.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[7] Proti rozsudku krajského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost, v níž rozporovala, že by neměla mít nárok na příspěvek na bydlení, protože v daném případě nebyla naplněna definice bytu ve smyslu § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře.

[8] Podle stěžovatelky žalovaný nesprávně interpretuje citované ustanovení a prostor v 1. nadzemním podlaží a podkroví domu č. p. v Č. V. nesprávně nezahrnul pod pojem byt. Stěžovatelka tvrdí, že předmětný dům byl vždy svým stavebně technickým uspořádáním vybaven třemi byty, nikoli dvěma byty, jak se mylně domnívá žalovaný s odkazem na stanovisko stavebního úřadu; ten dle stěžovatelky chybně matematicky spočítal – s poukazem na znalecký posudek zpracovaný E. U. a na kupní smlouvu z roku

2010 – počet bytů. V domě jsou dle stěžovatelky tři byty a tento skutkový stav dokládá pasportem stavby. V pasportu stavby jsou byty určeny postupem podle § 125 odst. 2 stavebního zákona, jelikož dům je svým stavebně technickým uspořádáním takto vybaven. Stavební zákon pak ukládá užívat stavbu (dům) tak, jak je v pasportu stavby určeno. Pokud by stavba (dům) byla užívána k jinému účelu, byl by podle stěžovatelky porušován stavební zákon. Podle judikatury je pasport stavby veřejnou listinou, jíž svědčí presumpce správnosti a nelze se proto proti ověřenému pasportu stavby bránit žádným opravným prostředkem, nýbrž důkazem opaku – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 344/2016 – 42. Správní orgány ovšem opak neprokázaly a neprávem nepřiznali stěžovateli příspěvek na bydlení. Jejich rozhodnutí je třeba navíc odmítnout i pro rozpor s dobrými mravy, když stěžovatelka jednala v dobré víře s tím, že bydlí v bytové jednotce, což vyplývá i z údajů v katastru nemovitostí.

[9] Na základě toho stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, příp. aby zrušil i jemu předcházející správní rozhodnutí.

[10] Žalovaný se k předložené kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena dle § 105 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Podstata projednávané věci je koncentrována v zásadě do jediné kasační námítky týkající se toho, zda stěžovatelka splnila podmínky nároku na příspěvek na bydlení v tom smyslu, že skutečně obývá prostor naplňující pojem byt, jak je uveden v § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře, podle něhož: *„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.“*

[14] Podle žalovaného nebylo prokázáno, že by stěžovatelkou obývaný soubor místností označovaný jako byt č. 1 v domě č. p. X v Č. V. splňoval požadavky k trvalému bydlení podle stavebního zákona nebo že by byl jako byt zkolaudován. Logicky vzal v tomto ohledu jako určující vyjádření stavebního úřadu, jakož i historii uvedeného domu doloženou ve spisové dokumentaci. Z jejího obsahu se podává, že jde o bývalý objekt celnice přestavěný na rodinný dům se dvěma bytovými jednotkami (1+2) a (1+3). Takto byl předmětný objekt ze strany státu prodán v roce 2010 současnému vlastníkovi F. K., což

pokračování

je doloženo mj. kupní smlouvou a znaleckým posudkem zpracovaným E. U. právě pro účely tohoto prodeje. Stav domu znalec zjišťoval při místním šetření a byt č. 1 v podkroví domu užívaný stěžovatelkou prokazatelně neexistoval; v podkroví se nacházely výlučně dva pokoje bez příslušenství, které představovaly součást bytu užívaného M. D. Nedošlo proto k žádnému chybnému matematickému součtu počtu bytů, jak uvádí stěžovatelka v kasační stížnosti. Nabyvatel domu prokazatelně převzal budovu o dvou, nikoli o třech bytových jednotkách a od té doby stavební úřad „*nevydal žádné povolení ani opatření, kterým by povolil tři bytové jednotky ani bytový dům,*“ jak je zřejmé z jeho vyjádření ze dne 26. 9. 2016.

[15] Podle názoru Nejvyššího správního soudu není pochyb, že tímto vyjádřením stavebního úřadu ke skutkovému stavu věci byl žalovaný vázán – a to tím spíše, že tento stav nebyl stěžovatelkou jakkoli vyvrácen. Naopak, byl potvrzen, resp. akceptován již v předchozím rozsudku krajského soudu ze dne 24. 7. 2017, č. j. 55 Ad 2/2017 – 28, kterým byla zamítnuta žaloba stěžovatelky vůči rozhodnutím žalovaného ohledně odejmutí příspěvku na bydlení (od 1. 1. 2016) a jeho nepřiznání (od 1. 7. 2016). Navíc, následně podanou kasační stížnost stěžovatelky proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 26. 7. 2018, č. j. 7 Ads 268/2017 – 28.

[16] Vzhledem k tomu, že se jednalo o stejný objekt i soubor místností označovaný jako byt č. 1, který žalovaný posuzoval stejnou optikou, jako v nyní projednávané věci, nemá šestý senát Nejvyššího správního soudu skutkový a ani právní důvod, aby o kasační stížnosti uvážil odlišně. Ostatně ohledně splnění podmínek podle § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře uplatnila i sama stěžovatelka v kasační stížnosti v podstatě totožnou argumentaci, která již byla podrobně vypořádána právě v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Ads 268/2017 – 28, který navázal na rozsudek téhož soudu ze dne 26. 6. 2018, č. j. 9 Ads 253/2017 – 26; v něm byla posuzována kasační stížnost dalšího obyvatele dotčeného prostoru označeného jako byt č. 1 v domě č. p. X v Č. V. – P. T.. V intencích obou posledně citovaných rozsudků sedmého a devátého senátu Nejvyššího správního soudu, na jejichž odůvodnění lze v podrobnostech odkázat, tedy zdejší soud konstatuje následující.

[17] Pro naplnění definice bytu dle § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře nepostačuje, pokud je obytná místnost fakticky jako byt užívána a splňuje další materiální znaky bytu jako takového, nýbrž je zapotřebí též naplnění formální podmínky v podobě účelového určení užívání obytných místností k trvalému obývání dle stavebního zákona či kolaudace těchto místností coby bytu. Stěžovatelka, a to ani v řízení o kasační stížnosti, však nepředložila žádný doklad, ze kterého by bylo možno dovodit, že by předmětný prostor splňoval uvedené podmínky.

[18] Pokud stěžovatelka namítala, že splnění uvedených podmínek vyplývá z pasportu stavby, Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem konstatuje, že samotný pasport stavby, který navíc představuje pouze zjednodušenou dokumentaci jejího skutečného (faktického) provedení, nemůže v nyní projednávané věci legálnost stavebních úprav, resp. vytvoření tří bytových jednotek prokázat, a nemůže tudíž vést ani k závěru o účelovém určení obytných místností k trvalému bydlení v souladu se stavebním zákonem. To tím spíše za situace, kdy předložený pasport stavby obsahuje poznámku stavebního úřadu,

podle níž tento dokument stavbu podle stavebního zákona nelegalizuje. Nelze taktéž přehlédnout, že užívání stavby coby rodinného nebo bytového domu není dle vyjádření Městského úřadu Třebon, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 21. 9. 2016 v souladu ani s platnou územně plánovací dokumentací. Pokud pak stěžovatelka pro podporu svých závěrů poukazovala na rozsudek Nejvyššího správního soudu dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 344/2016 - 42, konstatuje Nejvyšší správní soud, že uvedený rozsudek se nezabýval výkladem § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře. Zabýval se pasportizací staveb, přičemž mj. uvedl, že „není možné, aby se „pasportizace“ stala prostředkem pro legalizaci nepovolených staveb.“ Ani podpůrná argumentace pasportem stavby tedy není důvodná a nevede k prokázání splnění podmínek pro přiznání příspěvku na bydlení.

[19] Krajský soud provedl správný výklad § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře, který aplikoval na řádně zjištěný skutkový stav, pro který není relevantní ani odkaz stěžovatelky na dobrou víru v zápis v katastru nemovitostí. Občanskoprávní úprava dobré víry nemůže změnit či negovat podmínky výslovně stanovené veřejnoprávním předpisem pro výplatu požadovaného příspěvku. 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 též úmysl zákonodárce (*ratio legis*), který lze dovodit z důvodové zprávy k návrhu novely zákona o státní sociální podpoře provedené zákonem č. 252/2014 Sb.; tímto zákonem byl s účinností od 1. 1. 2015 doplněn do § 24 zákona o státní sociální podpoře právě odst. 5 s tím, že nárok na příspěvek na bydlení se 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 (blíže viz sněmovní tisk č. 256/0, část druhá, Čl. III., bod 12., 7. volební období 2013 – 2017, digitální repozitář, www.psp.cz).

[20] To znamená, že 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.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] S ohledem na uvedené neshledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

pokračování

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

V Brně dne 27. března 2019

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu