

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **P. K.**, zastoupený JUDr. Milanem Teleckým, advokátem se sídlem Klostermannova 138, Chomutov, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 10. 2008, č.j. 2951/SZ/2008-3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 5. 2009, č. j. 16 Cad 71/2008 - 49,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 5. 2009, č. j. 16 Cad 71/2008-49 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal včas kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 5. 2009, č. j. 16 Cad 71/2008 - 49, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce v Děčíně, č.j. 2637/8/DCC-1/3 ze dne 22. 8. 2008, kterým byla zamítnuta žádost žalobce o dávku státní sociální podpory příspěvek na bydlení.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí vycházel ze skutečnosti, že žalobce uplatnil žádost o příspěvek na bydlení jako vlastník nemovitosti určené k individuální rekreaci. Posouzení nároku na příspěvek na bydlení je však podle zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní sociální podpoře“) vázáno ke konkrétnímu bytu a nákladům na bydlení s bytem spojených. Co se rozumí

bytem uvádí § 3 písm. h) vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu. Žalovaný není příslušný k posouzení využití nemovitosti, tedy toho, zda se jedná o byt nebo objekt určený k rekreaci, zda tento splňuje požadavky pro byt ve smyslu uvedené vyhlášky, proto vychází ze skutečností uvedených v katastru nemovitostí, případně z dokladů vydaných příslušným orgánem. Proto také žalovaný nevzal v úvahu vyjádření žalobce, že nemovitost je využívána k trvalému bydlení, neboť s posouzením otázky nesouvisí.

V žalobě žalobce namítal, že uvedenou nemovitost v Nové Chřibské evidenční číslo X užívá k bydlení, nikoliv k rekreaci. Mezi účastníky vznikl spor o výklad zákonů, žalovaný nesprávně chápe pojem bydlení. Rozhodná je podle žalobce skutečnost, zda je v dané nemovitosti přihlášen k trvalému pobytu.

Krajský soud zrekapituloval průběh správního řízení a provedl důkaz výslechem svědka F. O., starosty obce Rybniště, který uvedl, že K. mají v obci trvalý pobyt.

Žalobce dále předložil kolaudační rozhodnutí Okresního úřadu Děčín ze dne 14. 1. 2000, z kterého bylo zjištěno, že se povoluje užívání stavby vodohospodářského díla „Biologický septik a biologický filtr na st.p. 173 a na p.p. č. 176 v k.ú. Nová Chřibská“ a dále rozhodnutí Úřadu práce v Děčíně ze dne 21. 8. 2007, kterým byla žalobci poskytnuta dávka státní sociální podpory příspěvek na bydlení od 1. 7. 2007 od 30. 6. 2008.

Z výpisu z katastru nemovitostí ze dne 4. 11. 1997 krajský soud zjistil, že na listu vlastnictví 193, katastrální území Nová Chřibská, okres Děčín, jsou jako vlastníci stavby čp. X – rekreační objekt, zapsáni P. a K. K.; a výpisem z katastru nemovitostí k datu 11. 5. 2009 bylo zjištěno, že na listu vlastnictví 193, katastrální území Nová Chřibská, obec Rybniště, okres Děčín, jsou jako vlastníci stavby Nová Chřibská, č.p. X, způsob využití rodinná rekreace, zapsáni P. K. a K. K..

Krajský soud odkázal na § 24 odst. 1 a odst. 2 zákona o státní sociální podpoře a § 10 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a zdůraznil, že pojem „byt“ není v občanském zákoníku ani v zákoně o státní sociální podpoře definován.

Jeho vymezení se nalézá v ustanovení § 2 písm. b) zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům (dále též „zákon o vlastnictví bytů“) a dalším předpisem, ve kterém je pojem byt definován, je vyhláška č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu (dále též „vyhláška o obecných technických požadavcích na výstavbu“), v jejímž ustanovení § 3 písm. h) je byt definován jako soubor místností, popřípadě jednotlivá obytná místnost, který svým stavebně technickým uspořádáním a vybavením splňuje požadavky na trvalé bydlení a je k tomuto účelu užívání určen.

Pro určení toho, zda je daný objekt bytem, je podle krajského soudu rozhodující kolaudační rozhodnutí vydané příslušným orgánem.

Z přednesených ustanovení právních předpisů krajský soud dovodil, že pro přiznání příspěvku na bydlení musí být splněny kumulativně dvě podmínky, a to, že se musí jednat o objekt určený k bydlení, ve kterém je žadatel hlášen k trvalému pobytu.

Žalobce však podle krajského soudu splnil pouze jednu podmínku, a to tu, že je v objektu hlášen k trvalému pobytu. Druhá podmínka, že se musí jednat o objekt určený k bydlení, v případě žalobce splněna není.

V katastru nemovitostí je totiž objekt, ve kterém má žalobce trvalý pobyt, veden jako stavba určená k rodinné rekreaci, a v souladu s tímto stavem má ve smyslu ustanovení § 31 odst. 3 zákona o obcích nemovitost přiděleno evidenční číslo. Pokud by nemovitost, ve které má žalobce trvalý pobyt, byla určena k bydlení, měla by ve smyslu ustanovení § 31 odst. 1 zákona o obcích přiděleno číslo popisné.

Krajský soud připustil, že ani výpisy v katastru nemovitostí vztahující se k listu vlastnictví č. 193, katastrální území Nová Chřibská, obec Rybniště, okres Děčín, nejsou jednotné, když ve výpisu z katastru nemovitostí ze dne 4. 11. 1997 má nemovitost, kde má žalobce trvalý pobyt, číslo popisné X, naopak ve výpisu z katastru nemovitostí k datu 11. 5. 2009 je stejná nemovitost vedená pod číslem evidenčním X, v obou výpisech je však účel využití této nemovitosti veden jako rekreační objekt.

K námitce žalobce, že příspěvek na bydlení mu byl poskytován již od roku 2000, aniž by se jakkoliv změnil skutkový stav, krajský soud uvedl, že při rozhodování vycházel ze skutkových zjištění a stavu právních předpisů k okamžiku vydání napadeného rozhodnutí.

Krajský soud uzavřel, že vzhledem k tomu, že v řízení bylo nade vší pochybnost prokázáno, že se jedná o objekt určený k rodinné rekreaci, není splněna jedna z podmínek uvedená v § 24 zákona o státní sociální podpoře, neboť se v daném případě nejedná o objekt určený k bydlení.

Z výše uvedených důvodů krajský soud žalobu žalobce podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Kasační stížností napadl stěžovatel rozsudek krajského soudu z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatel poukázal na procesní pochybení soudu, neboť ten dostatečně neozřejmil svědkovi – starostovi obce Rybniště význam svědecké výpovědi, již v předvolání měl být svědkovi objasněn předmět řízení. Krajský soud dále neprovedl stěžovatelem navržený důkaz znaleckým posudkem, neprovedení důkazu ani neodůvodnil. Dle mínění stěžovatele krajský soud nadto nereagoval ani na některé jeho úvahy uvedené v žalobě.

Ke skutkovému stavu stěžovatel připomněl, že se do nemovitosti v Nové Chřibské č. evidenční X nastěhoval – přihlásil k trvalému pobytu dne 2. 10. 2000. Od 2. 10. 2000 do 30. 6. 2008 pak příspěvek na bydlení pobíral.

Stěžovatel namítl, že rozhodující pro posouzení nároku na příspěvek na bydlení je to, zda je v dané nemovitosti přihlášen k trvalému pobytu a nikoliv otázka, k jakému účelu je nemovitost určena. Nepřiznání příspěvku na bydlení jenom proto, že někdo bydlí v objektu určeném k individuální rekraci, je podle náhledu stěžovatele diskriminační.

Stěžovatel zdůraznil, že ustanovení § 24 zákona o státní sociální podpoře je označeno jako podmínky nároku na příspěvek na bydlení. Bydlet lze tam, kde se lze přihlásit k trvalému pobytu. K trvalému pobytu se lze přihlásit v objektu, který je označen číslem popisným nebo evidenčním. Jestliže je umožněno přihlásit se k trvalému pobytu a tím i k bydlení v objektech určených k individuální rekreaci, nelze jiné právní normy vykládat tak, že v objektech určených k individuální rekreaci bydlet nelze.

Příspěvek na bydlení má pomoci občanům České republiky s nižšími příjmy při zajišťování nákladů na bydlení. Ačkoliv stěžovatel nemá žádný započitatelný příjem, nemá nárok na příspěvek na bydlení.

Pokud zákon o státní sociální podpoře v souvislosti s pojmem bydlení používá pojem byt, je logické, že tento pojem zákonodárce v souvislosti s pojmem bydlení použil. Zákon o státní sociální podpoře neobsahuje definici pojmu „byt“ a tento pojem má širší rozsah, než jak jej vyložily správní orgány. Pokud krajský soud uvedl, že pojem byt není v občanském zákoníku ani v zákoně o sociální podpoře definován, tato okolnost vyznívá ve prospěch stěžovatele. Definice bytu užitá ve vyhlášce o obecných technických požadavcích na výstavbu na danou věc nedopadá, neboť již z názvu vyhlášky je zjevné, že se zabývá jen technickými požadavky na výstavbu, které se plynutím času dozajista zvyšují. V ustanovení § 3 vyhlášky je uvedeno, že tato definice je použitelná jen pro účely uvedené vyhlášky. Konečně z ustanovení § 2 zákona o vlastnictví bytů, vyplývá, že v něm uvedená definice bytu slouží pro účely tohoto zákona a tudíž ji použít pro účely jiného zákona nelze.

Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti se žalovaný ztotožnil se závěry krajského soudu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Po posouzení věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná. K jednotlivým stížním námitkám pak uvádí následující:

Nejvyšší správní soud předně neshledal rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným, neboť ten dostatečným způsobem vyložil důvody svého rozhodnutí a z jeho konstrukce lze seznat, jak se vypořádal se žalobními body. Je možno rovněž dovodit, proč v souzené věci krajský soud považoval za nadbytečné provedení dalšího důkazu, byť bylo pochybením, že se o důvodech tohoto postupu výslovně nezmínil. Rovněž v jeho

postupu při výslechu svědka nebyla shledána vada řízení, která by mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé; svědek nakonec příslušně poučen byl.

K věci samé pak Nejvyšší správní soud uvádí, že rozsah státní sociální podpory a vymezení okruhu osob, které mohou při splnění zákonných podmínek z podpory státu benefitovat, je záležitostí sociální politiky státu, tedy prioritně moci zákonodárné, nikoliv moci soudní. Je na vůli zákonodárce, jakým způsobem stanoví rozsah a vymezí podmínky státní sociální podpory (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 21. 7. 2008, č. j. 4 Ads 62/2007 – 72, přístupný na www.nssoud.cz).

Samotný příspěvek na bydlení je obligatorní peněžitou opakující se dávkou státní sociální podpory, která je poskytována v závislosti na příjmu.

Ustanovení § 24 zákona o státní sociální podpoře vymezuje podmínky nároku na příspěvek na bydlení. Nárok na příspěvek na bydlení má vlastník nebo nájemce bytu, který je v bytě hlášen k trvalému pobytu, jestliže

a) jeho náklady na bydlení přesahují částku součinu rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,30, a na území hlavního města Prahy koeficientu 0,35, a
b) součin rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,30, a na území hlavního města Prahy koeficientu 0,35, není vyšší než částka normativních nákladů na bydlení.

Podle § 24 odst. 2 téhož zákona za nájemce bytu se považuje též nájemce obytné místnosti v zařízeních určených k trvalému bydlení podle zvláštního právního předpisu. Za vlastníka bytu se považuje i vlastník nemovitosti, ve které je byt, který vlastník užívá, pokud je v něm hlášen k trvalému pobytu.

Příspěvek na bydlení je tedy dávkou, jejímž účelem je poskytnout rodinám (jednotlivci) finanční pomoc na úhradu nákladů na bydlení.

Nárok na tuto dávku byl hmotněprávně vymezen podmínkami vlastnictví nebo nájemním vztahem k bytu, v němž je žadatel hlášen k trvalému pobytu, a rozhodného příjmu v rodině vymezeného v ust. § 24 odst. 1 písm. a) a b) zákona o státní sociální podpoře.

Klíčovým v projednávané věci je pak výklad § 24 odst. 2 zákona, jenž stanoví, že za nájemce bytu se považuje též nájemce obytné místnosti v zařízeních určených k trvalému bydlení podle zvláštního právního předpisu a zejména věty druhé citovaného ustanovení, podle níž za vlastníka bytu se považuje i vlastník nemovitosti, ve které je byt, který vlastník užívá, pokud je v něm hlášen k trvalému pobytu.

Žalovaný i krajský soud považovaly za rozhodující skutečnost, že žalobce neužívá objekt určený k bydlení, nýbrž k individuální rekreaci a není tak naplněna nutná podmínka užívání objektu určeného k bydlení, respektive bytu.

Svoji argumentací podpořily odkazem na definici bytu v zákoně o vlastnictví bytů a ve vyhlášce o obecných technických požadavcích na výstavbu, z nichž následně

implicitně dovodily, že byt se nemůže nacházet v objektu určeném pro individuální rekreaci.

Jakkoliv tedy žalovaný a krajský soud považovaly za postačující odkázat bez dalšího jen na definice bytu převzaté z citovaných norem, Nejvyšší správní soud na tomto místě dospěl k závěru, že předmětná ustanovení je třeba vyložit s použitím více výkladových metod.

V souzené věci totiž není možné odhlédnout od koncepce zákona o státní sociální podpoře a zejména od smyslu a účelu předmětné dávky.

V důvodové zprávě k zákonu o státní sociální podpoře se uvádí, že s ohledem na rostoucí náklady na bydlení se navrhuje zavést dávku, která bude diferencovaně přispívat rodinám na náklady spojené s bydlením. Nárok na příspěvek na bydlení bude mít každý, kdo má příjem nepřevyšující stanovenou částku, a to bez ohledu na to, v jakém bytě bydlí, tj. zda jde o byt obecní, družstevní, v osobním vlastnictví anebo zda jde o byt ve vlastním domě. Tím se tato dávka měla lišit od příspěvku na nájemné podle zákona č. 319/1993 Sb., který dosud náležel jen osobám bydlícím nebo užívajícím byt či obytnou místnost na základě nájemní smlouvy.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že samotná definice bytu není v zákonu o státní sociální podpoře obsažena, nachází se však v řadě dalších právních předpisů různé právní síly. Jinými slovy, obecná definice bytu není v právním řádu obsažena, existují pouze definice pro potřeby jednotlivých zvláštních předpisů. Tento fakt není relativizován uznán ani poměrně ucelenou judikaturou Nejvyššího soudu, který pojem bytu vykládá s důrazem na správní rozhodnutí, na jehož základě je užívání daného prostoru (bytu) povoleno. Uvedená judikatura tedy není použitelná na právě posuzovaný případ, respektive na pojmové vymezení bytu v nemovitosti vlastníka, který byt užívá, a to právě vzhledem k účelu zákonné konstrukce dávky příspěvku na bydlení.

Nejvyšší správní soud je totiž toho názoru, že jedním ze pojmových znaků bytu pro účely příspěvku na bydlení (užívání „bytu“ vlastníka nemovitosti, § 24 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře) je skutečnost, že se jedná o určitou ucelenou jednotku schopnou plnit samostatně funkci bydlení. Má – li účel zákonné úpravy příspěvku na bydlení především na mysli hrazení nákladů ve vztahu k „bydlení“, bude tak pro určení toho, co je bytem v režimu uvedeného zákona, podstatný i faktický stav užívání ucelené jednotky schopné plnit samostatně funkci bydlení. Tím však není výčet znaků pro určení nemovitosti, k níž je příspěvek na bydlení poskytován, vyčerpán.

Za stavu, kdy má stěžovatel ve stavbě určené k individuální rekreaci trvalý pobyt a předkládá důkazy, že v nemovitosti trvale bydlí, je totiž podstatný další přistupující aspekt pro vznik nároku na příspěvek na bydlení, a sice skutečnost, že stěžovatel nedisponuje jinou alternativou dalšího bydlení (např. vlastnický, nájemní vztah k bytu podle § 24 zákona o státní soc. podpoře), ale vlastní pouze tuto stavbu určenou k individuální rekreaci.

Byť je tedy předmětná nemovitost stěžovatele formálně stavbou určenou k individuální rekreaci, je možno při prokázání výše uvedených předpokladů dovodit, že naplňuje znaky nemovitosti, ve které je byt, který vlastník užívá ve smyslu § 24 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře.

Zdejší soud se tak neztotožňuje se zužujícím výkladem zastávaným žalovaným i krajským soudem, který bez dalšího skončil na pouhé konstataci podávané v rovině stavebně právních předpisů a předpisu o vlastnictví bytů, totiž že ve stavbě určené k individuální rekreaci se byt z jeho definiční podstaty nemůže nacházet, přičemž tyto závěry byly vysloveny pro oblast státní sociální podpory ve vztahu k příspěvku na bydlení. Tento výklad, jakkoliv se žalovanému i krajskému soudu patrně jeví v celistvosti právního řádu jako systémový, nelze v režimu zákona o státní sociální podpoře přijmout, jelikož citované definice bytu není možno na tuto oblast mechanicky vztáhnout, má–li být zachován účel posuzované dávky.

K uvedené argumentaci ostatně navíc podpůrně působí i fakt, že pokud zákonodárce přistoupil na podmínku, že z evidenčního hlediska umožnil zvolit si trvalý pobyt i v nemovitostech určených k individuální rekreaci, stěží lze akceptovat situaci, že by tak učinil ve vztahu k objektům typově k „bydlení“ nezpůsobilým.

Nejvyšší správní soud je dále toho názoru, že uvedené závěry předložené správními orgány i krajským soudem, by vedly též k nedůvodnému rozlišování mezi adresáty dávky státní sociální podpory příspěvku na bydlení, pokud by k nim správní praxe bez dalšího a mechanicky přistupovala jako v případě stěžovatele. Z hlediska posouzení vzniku nároku na dávku totiž nelze vysledovat objektivní a rozumné důvody, proč odlišovat osoby prokazatelně trvale bydlící ve stavbě určené k individuální rekreaci, kterou vlastní a zároveň nedisponují dalším právním vztahem k bytu nebo obytné místnosti podle § 24 zákona o státní sociální podpoře, a osoby, jejichž byt se nachází ve stavbě určené k bydlení.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že v situaci, kdy je možných vícero výkladů právního předpisu, z nichž jeden se plně shoduje s vůlí zákonodárce, stejně jako s objektivním smyslem zákona v daném prostoru a čase, a současně chrání subjektivní veřejná práva adresátů právní normy, nutno zvolit právě tento výklad.

Krajský soud tak pochybil, pokud za nutnou podmínku pro přiznání nároku na příspěvek na bydlení považoval skutečnost, že žadatel musí vlastnit objekt určený k bydlení, ve kterém se byt, jenž užívá, nachází, přičemž bez dalšího podmínku pro přiznání nároku na příspěvek na bydlení považoval za nesplněnou v případě vlastnictví stavby určené k individuální rekreaci.

V dalším řízení pak krajský soud posoudí ve správním a soudním spise se nacházející důkazy, jimiž stěžovatel dokládal skutečnost samotného bydlení ve stavbě určené k individuální rekreaci a pokud tuto skutečnost vezme za prokázanou, bude mít za to, že stěžovatel splnil podmínky pro vznik nároku na příspěvek na bydlení.

Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem zrušil a věc mu vrátil k dalšímu

řízení. V něm je Krajský soud v Ústí nad Labem vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku.

V novém rozhodnutí pak Krajský soud v Ústí nad Labem podle § 110 odst. 2 věty první s. ř. s. rozhodne také 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 (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 6. října 2010

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu