



ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl samosoudkyní JUDr. Martinou Radkovou v právní věci žalobce **J. Z.**, bytem D. 329, proti žalovanému **Ministerstvu práce a sociálních věcí**, se sídlem Praha, Na Poříčním právu 376/1, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne **27. 11. 2012**, č. j. **MPSV–UM/6949/12/9S - OLK**, ve věci snížení příspěvku na bydlení,

t a k t o :

- I. Žaloba se **z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků řízení **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobce včas podanou žalobou brojil proti rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Olomouci ze dne 14. 9. 2012, č. j. 236013/12/OL. Tímto rozhodnutím byla žalobci snížena dávka státní sociální podpory příspěvek na bydlení z 3.030 Kč na výši 2.283 Kč měsíčně od 1. 4. 2012 do 30. 6. 2012.

[2] V žalobě žalobce namítal, že při rozhodnutí došlo k diskriminaci znevýhodněním, vyplývajícím ze zákona, které žalobce spolu s dalšími body shledal v rozporu s Ústavou (Listinou základních práv a svobod) a mezinárodními úmluvami. Podle žalobce některá ustanovení zákona, o které se napadené rozhodnutí opírá, jsou v rozporu s čl. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 30 Listiny základních práv a svobod, v rozporu s Evropskou sociální chartou a Listinou základních práv Evropské unie. Zákon totiž u určité skupiny občanů (typicky OSVČ) nepřihlíží ke skutečné sociální

situaci (dané skutečnou výší příjmů). U zmíněné skupiny zákon definuje, že mají v rozhodném období určitý (v případě žalobce se vycházelo z částky 5.900 Kč měsíčně) započitatelný příjem (v podstatě fiktivně), i když ve skutečnosti byl jejich příjem nižší, nebo dokonce žádný. A to byl i případ žalobce. Vzhledem k tomu, že od 6. 12. 2011 (předtím byl v evidenci Úřadu práce) teprve zahájil samostatnou výdělečnou činnost, a v rozhodném období (1. čtvrtletí roku 2012) ještě neměl, dosti pochopitelně, zatím žádné příjmy. U osob bez příjmů (např. osoby registrované na Úřadu práce) nebo osob s příslušně nízkými (z pohledu možnosti přiznání dávky státní sociální podpory – příspěvku na bydlení) příjmy ze zaměstnaneckého (či obdobného) poměru (např. pracující na částečný úvazek), se vychází ze skutečné výše příjmu, a na dávku státní sociální podpory – příspěvek na bydlení takto mají nárok ve výši odpovídající jejich skutečným příjmům (samozřejmě s přihlédnutím k doložitelným nákladům na bydlení). Obdobná situace je i u jiných dávek státní sociální podpory, např. u dávek pomoci v hmotné nouzi. Výše uvedené žalobce považoval za diskriminaci (ze zákona) určité skupiny občanů a odepření (taktéž ze zákona) sociální pomoci této skupině. Výše uvedená skupina občanů je tak vlastně prakticky vyloučena ze systému sociální pomoci. Mají snad nějakou jinou fyziologii - lidově řečeno „menší žaludky“? Schopnost „žít ze vzduchu“? Je to snad nějaká skupina podlidí, která nemá potřebu bydlet a mít stejné právo na s tím související standardy (teplo, voda, elektrická energie atp.) jako jiní lidé? Legislativa v oblasti státní sociální podpory je stejně absurdní a diskriminační, jako by v případě nějaké nemoci byl patologický stav dán např. množstvím výskytu určité látky v krvi pacienta, přičemž tato hranice by byla stanovena, jinak pro osoby s příjmy ze závislé činnosti a jinak u osob samostatně výdělečně činných. Nelze ani argumentovat tím, že OSVČ mohou příjmy zatajovat. Totéž se děje i osob zdánlivě bez příjmů, které pracují v zaměstnání „na černo“ – mzda je jim vyplácena neoficiální cestou, příp. na částečný pracovní úvazek či za minimální mzdu, přičemž druhou část platu dostávají také neoficiálně. Tyto osoby na příspěvek dosáhnou a nezřídka toho využívají, což je ovšem státu velmi dobře známo. Nelze argumentovat ani tím, že příjmy OSVČ jsou vzhledem k rozložení v jednotlivých rozhodných obdobích svou výší rozdílnější než u osoby s příjmy ze závislé činnosti. U osob s příjmy ze závislé činnosti může např. dojít k řetězení zkušebních lhůt zájemce o pracovní poměr, třeba na částečný úvazek, kdy jeho příjmy z takto krátkých a často nepravidelně rozložených pracovních poměrů jsou ale v takové výši, že na dávku státní sociální podpory dosáhnou. Žalobce v odvolání poukázal na to, že Úřad práce postupuje v rozporu se zákonem při zasílání oznámení o dávce a její výši, event. oznámení o změně výše dávky. Nicméně žalovaný se s tím vypořádal často užívanou metodou, kterou nejlépe vystihuje mírně poupravené lidové rčení: argument v odvolání „o voze“, zdůvodnění/protiargument správního orgánu „o koze“. V tom žalobce vidí porušení povinnosti žalovaného vypořádat se řádně s argumenty v odvolání. Diskriminaci shledal žalobce i v tom, že konkrétní výše příspěvku na bydlení je vázána na skutečnost, zda je osoba vlastníkem či nájemcem bytu a v jak velké obci s ohledem na počet obyvatel bydlí. Dále pak zákon diskriminuje vlastníky bytů a uživatele družstevních bytů a znevýhodňuje jejich postavení oproti nájemcům, když normativní náklady na bydlení jsou u vlastníků i přes stoupající počet obyvatel obce konstantní, kdežto u nájemníků s ohledem na počet obyvatel obce stoupají – vlastníci tudíž nemají nárok na vyšší příspěvek. Aplikací diskriminačních ustanovení zákona došlo

podle žalobce k vydání nezákonného rozhodnutí a tím i k poškození práv žalobce. Z hlediska elementárních ekonomických principů neexistuje žádný oprávněný důvod předpokládat, že by žadatelé s vlastnickým statutem bydlení měli nižší náklady na bydlení – symbolicky řečeno: cihla pro nájemní byt není dražší než cihla pro byt soukromý, než nájemníci zejména s přihlédnutím k osobám s regulovaným nájemným. Žalobce se odvolal na podrobnější argumentaci uvedenou v žalobě ve věci pod sp. zn. 73 Ad 23/2011. Žalobce zvažuje podání kolektivní stížnosti podle dodatkového protokolu k Evropské sociální chartě, pokud se věc nepodaří vyřešit v rámci vnitrostátních opravných prostředků. Žalobce navrhl soudu, aby přerušil řízení a věc předložil Ústavnímu soudu k přezkoumání ústavnosti těch částí zákona, které v oblasti sociální pomoci – dávky státní sociální podpory příspěvku na bydlení jednoznačně a zcela bezdůvodně znevýhodňují (diskriminačně) skupinu občanů a tuto pomoc jim svou právní konstrukcí (fiktivní započitatelný příjem) prakticky odírají. Taktéž nechť Ústavní soud přezkoumá uvedené znevýhodnění vlastnického typu bydlení oproti nájemnímu z hlediska tzv. normativních nákladů.

[3] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že nepokládá způsob započítávání jednotlivých druhů příjmů do rozhodného příjmu rodiny za diskriminační, neboť zásady pro postup při zápočtu příjmů v jednotlivých případech je stanoven zákonem o státní sociální podpoře. Úřad práce i žalovaný jsou povinni při rozhodování o nároku na dávku či její výši postupovat v souladu se zákonem. Tento zákon, konkrétně v § 5 vymezuje druhy příjmů, které se pro účely státní sociální podpory považují za rozhodné, a současně stanovuje, v jaké výši se daný konkrétní příjem pro daný účel započítá. Je tedy povinností Úřadu práce a následně žalovaného v případě, že žalobce uvedl, že měl příjmy v předmětném období prvního čtvrtletí roku 2012 z podnikání a z jiné samostatné výdělečné činnosti, tuto činnost vykonával po celé čtvrtletí jako činnost hlavní a v předcházejícím roce tuto činnost nevykonával, započítat do rozhodných čtvrtletních příjmů žalobce v souladu s § 5 odst. 6 zákona o státní sociální podpoře, částku ve výši 17.700 Kč. Hypotéza žalobce, že u osob bez příjmů nebo u osob s nízkými příjmy Úřad práce vychází ze skutečných příjmů je mylná, neboť u těchto osob v případě, že je rozhodováno o nároku na dávku příspěvek na bydlení, příp. její výši, musí stanovit jako rozhodný příjem rodiny v souladu s § 27 odst. 3 zákona o státní sociální podpoře nejméně částku odpovídající částce životního minima rodiny. Žalovaný nesouhlasil s tím, že jsou určité skupiny občanů diskriminovány v poskytování sociální pomoci, neboť v řízení o nároku na dávku příspěvek na bydlení není rozhodnou skutečností, zda je či není žadatel či ostatní společně posuzované osoby osobou v pracovním poměru ap. Otázkou započítávání příjmů ze samostatné výdělečné činnosti se ostatně již několikrát zabýval i Nejvyšší správní soud, např. v rozsudku sp. zn. 4 Ads 72/2008. K námitce o nezákonném zasílání oznámení o dávce a její výši žalovaný uvedl, že žalobce v odvolání konstatoval skutečnost, že v námitce (tedy v písemnosti, která byla zaslána Úřadu práce 21. 8. 2012, tj. před vydáním rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu) uvedl, že způsob doručování oznámení o změně výše dávky/přiznání dávky státní sociální podpory žadatelům je v rozporu s textem zákona. Žalovaný přezkoumal v rozsahu námitek v souladu s § 89 správního řádu napadené rozhodnutí a dospěl k závěru, že bylo vydáno v souladu se zákony, tedy Úřad práce se řádně vypořádal s uvedenou námitkou. Stejnou námitku opakovaně

žalobce uvedl i v doplněném odvolání, žalovaný se s touto námitkou dostatečně vypořádal ve svém rozhodnutí a nepovažuje svůj postup za v rozporu s ustanoveními správnímu řádu a zákona o státní sociální podpoře. K námitce o vazbě příspěvku na bydlení na skutečnost, zda je osoba vlastníkem či nájemcem bytu, žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 61/2010 – 48.

[4] V replice žalobce namítal, že oznámení musí být doručeno, což znamená, že se musí bezpodmínečně dostat do sféry adresáta. Zákon nespecifikuje, jakým způsobem má správní orgán doručení uskutečnit. Jestliže prvoinstanční orgán oznámení pouze předá České poště k přepravě, a to nikoliv garantovaně, není zaručeno, že oznámení bude vůbec doručeno vzhledem k tomu, že zásilky zasílané prostřednictvím České pošty občas skončí v popelnici či v šachtě s potrubím. V případě potřeby by ani správní orgán nebyl schopen doložit, že vůbec nějaké oznámení odeslal a doručil. Na tom nic nemění ani fakt, že zákon říká, že oznámení nemusí být doručeno do vlastních rukou, což je oblíbená opakovaná argumentační mantra všech instancí správního orgánu. To totiž nevylučuje povinnost oznámení doručit. V případě nedoručení oznámení, což se žalobci již stalo, je takto občanu odepřeno právo být poučen o opravných prostředcích a tato povinnost vyplývá ze zákona. To je v rozporu s obecnými právními principy.

[5] Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci přezkoumal napadené rozhodnutí podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „s. ř. s.“) v mezích žalobních bodů a při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), tedy ke dni 27. 11. 2012.

[6] Ze správního spisu soud zjistil, že žalobci byla přiznána a vyplácena dávka příspěvek na bydlení ve výši 3.030 Kč měsíčně do 31. 3. 2012. Dne 28. 6. 2012 bylo doručeno Úřadu práce Prohlášení osob o příjmech rozhodných pro nárok na dávky spolu s dokladem o výši příjmu za 1. čtvrtletí roku 2012 a doklady o výši nákladů na bydlení žalobce pro nárok na dávku od 1. 4. 2012 na byt na adrese Dolany 329, jehož je žalobce vlastníkem a je v něm hlášen k trvalému pobytu. Podle dokladů o rozhodných příjmech v prvním čtvrtletí roku 2012 žalobce vykonával samostatnou výdělečnou činnost, a to jako činnost hlavní. Oznámením o změně výše dávky státní sociální podpory ze dne 3. 7. 2012 správní orgán I. stupně žalobci sdělil, že příspěvek na bydlení přiznaný na základě žádosti ze dne 25. 7. 2011 se snižuje z 3.030 Kč na 2.283 Kč od 1. 4. 2012 do 30. 6. 2012. Žalobce byl poučen o možnosti podat písemně námitku do 30 dnů ode dne výplaty první splátky opakované měsíční dávky po jejím přiznání. Dne 21. 8. 2012 podal žalobce námitku ze dne 3. 8. 2012, protože některá ustanovení zákona, na základě kterého je příspěvek na bydlení přiznáván a vypočítán, je v rozporu s Ústavou (Listinou základních práv a svobod). V rozporu se zákonem se jevil žalobci způsob doručování oznámení o změně výše dávky/přiznání dávky státní sociální podpory, protože v zákoně je povinnost oznámení doručit, což obvyčejným psaním (tj. nedoporučenou listovní zásilkou) není garantováno, a tak může dojít k situaci, což se v případě žalobce v minulosti již stalo, že oznámení nebude žadateli doručeno a nebude takto ani informován o poučení o možnosti podat námitku.

[7] V rozhodnutí ze dne 14. 9. 2012 správní orgán I. stupně odůvodnil snížení příspěvku na bydlení tím, že měsíční průměr příjmů rodiny (tedy žalobce) za rozhodné období prvního čtvrtletí roku 2012 činil 5.900 Kč, součin zákonného koeficientu 0,30 a rozhodného příjmu činil 1.770 Kč a náklady na bydlení (4.752 Kč), přesahují částku 1.770 Kč a současně tato částka není vyšší než částka normativních nákladů na bydlení, která činí 4.053 Kč.

[8] V odvolání ze dne 8. 10. 2012, doručeného 11. 10. 2012 Úřadu práce, žalobce namítal, že některá ustanovení zákona, na základě kterého je příspěvek na bydlení přiznáván a vypočítán je v rozporu s Ústavou (Listinou základních práv a svobod) i Evropskou sociální chartou. Skupina občanů je bezdůvodně diskriminována, žalobce zvažuje podání kolektivních stížností podle dodatkového protokolu k Evropské sociální chartě. Dále uvedl, že odvolání ještě doplní (15 dnů pro zpracování odvolání je krátká doba) podrobnostmi, což mu v minulosti nebylo několikrát umožněno, důsledkem čehož bylo v jednom případě rozhodnutí odvolacího orgánu po podané žalobě následně zrušeno soudem.

[9] Podáním ze dne 18. 11. 2012 dne 19. 11. 2012 žalobce doplnil odvolání argumentací obdobnou jako v žalobě.

[10] V napadeném rozhodnutí žalovaný popsal průběh správního řízení a citoval z doložených dokladů o nákladech na bydlení za 1. čtvrtletí roku 2012. Na základě předloženého dokladu o výši příjmů žalobce a dokladů o výši nákladů na bydlení vypočítal správní orgán I. stupně novou výši přiznané dávky na 2.283 Kč. K odvolacím námitkám žalovaný uvedl, že nárok na dávku ze systému státní sociální podpory a její výplatu vzniká dnem splnění všech rozhodných podmínek stanovených zákonem o státní sociální podpoře a podáním žádosti o přiznání dávky. Nárok na dávku příspěvek na bydlení má vlastník nebo nájemce bytu, který je v bytě hlášen k trvalému pobytu, jestliže jeho náklady na bydlení přesahují částku součinu rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,30 a současně součin rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,30 není vyšší než částka normativních nákladů na bydlení (§ 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře). V souladu s § 24 odst. 2 téhož zákona se za vlastníka bytu považuje i vlastník nemovitosti, ve které je byt, který vlastník užívá, pokud je v něm hlášen k trvalému pobytu. Žalovaný dále odkázal na § 25 citovaného zákona a § 6 písm. b) zákona o státní sociální podpoře ve spojení s § 5 odst. 6 téhož zákona. Žalovaný vycházel z částky 17.700 Kč (3×5.900 Kč), tj. výši odpovídající částce, kterou vyhláší Ministerstvo práce a sociálních věcí ve Sbírce zákonů sdělením podle průměrné mzdy v národním hospodářství vyhlášené Českým statistickým úřadem, a tak průměrný měsíční příjem žalobce byl stanoven podle § 4 zákona o státní sociální podpoře. Žalovaný provedl výpočet nákladů na bydlení podle žalobcem doložených dokladů na částku 4.752 Kč měsíčně. K námitkám rozporu zákona s ústavním pořádkem a mezinárodními smlouvami žalovaný uvedl, že Listina základních práv a svobod je ústavní zákon a je součástí ústavního pořádku České republiky, odkázal na č. I. 1, č. I. 2, č. I. 3 odst. 1 a č. I. 30 odst. 1 a 2 Listiny, které citoval a uvedl, že je na vůli zákonodárce, jakým způsobem stanoví rozsah a vymezí podmínky pro nárok na dávky státní sociální podpory.

Poznámku žalobce, že některá ustanovení zákona o státní sociální podpoře shledává žalobce v rozporu s Evropskou sociální chartou a Listinou základních práv Evropské unie, žalovaný považoval za dovětek k výše uvedené námitce, neboť z tohoto konstatování nelze dovozovat, co žalobce napadá, event. v čem spatřuje zmiňovaný rozpor. K námitce o diskriminaci žalovaný konstatoval, že stanovení podmínek pro splnění nároku na sociální dávku, příp. pro rozhodování o výši dávky je plně v rukou zákonodárce. Z toho vyplývá, že nárok na dávku státní sociální podpory lze přiznat jen tehdy, a to i v případě osob samostatně výdělečně činných, jsou-li splněny všechny rozhodné podmínky stanovené zákonem, který určuje jednotně výchozí podmínky pro rozhodování, a to v obdobných věcech. V § 5 a § 24 až § 27 zákon o státní sociální podpoře taxativně stanovuje podmínky, za kterých je přípustné na náklady spojené s bydlením jednotlivým oprávněným osobám přispět, včetně osob samostatně výdělečně činných. Zároveň stanovuje, které druhy příjmů jsou pro stanovení nároku na dávku rozhodné a v jaké výši se do těchto rozhodných příjmů započítávají. Na námitku znevýhodnění žadatelů s vlastnickým statusem bydlení oproti bydlení nájemnímu ve způsobu výpočtu dávky příspěvek na bydlení, odpověděl žalovaný tak, že zákonem jsou stanoveny podmínky pro poskytování příspěvku státu na náklady na bydlení nájemců či vlastníků bytů, kdy zákonodárce mj. jiné vycházel z předpokladu, že nájemní forma bydlení je pro nájemce nákladnější než bydlení ve vlastním bytě. Vzhledem k tomu, že účelem zákona o státní sociální podpoře je přispívat příjemcům dávky příspěvek na bydlení na náklady bydlení, nikoli doplácet celý rozdíl mezi částkou skutečných nákladů na bydlení a poměrnou částí rozhodného příjmu, byly stanoveny tzv. normativní náklady na bydlení, které představují mez, nad níž již nelze oprávněným osobám na náklady na bydlení přispívat. Normativní náklady na bydlení jsou stanoveny pro družstevní formu bydlení a pro byty ve vlastnictví žadatelů a jejich výše vychází z propočtů Českého statistického úřadu, závisí na každoročním přepočtu, jehož výsledky jsou reflektovány prováděcím nařízením vydávaným vládou podle § 28 zákona o státní sociální podpoře a dále výše normativních nákladů reflektuje počet osob v rodině a velikost obce. K námitce o doručování žalovaný odkázal na § 70 zákona o státní sociální podpoře o doručování oznámení o dávce a její výši, kdy Úřad práce má povinnost písemné oznámení o dávce žadateli doručit (v souladu s příslušnými ustanoveními správního řádu), nikoliv však do vlastních rukou. Vzhledem k tomu, že spisová dokumentace obsahuje oznámení o změně výše dávky státní sociální podpory ze dne 3. 7. 2012, neměl žalovaný důvod se domnívat, že byla výše uložená povinnost prvoinstančním správním orgánem porušena a žalobci písemnost nedoručena, a to mj. i s přihlédnutím k tomu, že žalobce využil svého práva podle § 70 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře a proti tomuto oznámení o dávce podal námitku ze dne 3. 8. 2012, doručenou Úřadu práce 21. 8. 2012.

[11] Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

[12] Pokud jde o aplikaci relevantních zákonných ustanovení na zjištěný skutkový stav a související aplikační výpočty, s těmi se soud zcela ztotožnil a pro stručnost na ně odkazuje. Ostatně, žalobce sám proti těmto náležitostem rozhodnutí žádnou námitkou o nezákonnosti ani náznakem neprojevil a v soudním řízení správním je soud žalobními námitkami vázán, s pouhými několika výjimkami, mezi

něž patří například zkoumání nicotnosti rozhodnutí či jeho nepřezkoumatelnost, které však v souzené věci nezjistil.

[13] Nejdříve se soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. K žalobní námitce nepřezkoumatelnosti úvodem soud předesílá, že napadené rozhodnutí neshledal jako nepřezkoumatelné. Jak vyplývá z judikatury, za nepřezkoumatelné považujeme takové rozhodnutí, které postrádá základní náležitosti rozhodnutí. Těmi jsou výrok, odůvodnění a poučení. Již na první pohled je zjevné, že všechny tyto náležitosti napadené rozhodnutí beze zbytku splňuje. Můžeme též rozlišovat nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost a nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, považujeme za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost takové rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně správní orgán rozhodl, tj. zda odvolání zamítl, odmítl nebo mu vyhověl. Spadají sem i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím vázán. Ani takové nedostatky v napadeném rozhodnutí nelze v žádném případě nalézt. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů podle rozsudku Nejvyššího správního soudu je založena na nedostatku důvodů skutkových. Musí se při tom jednat o vady skutkových zjištění, o nichž správní orgán opírá své rozhodnutí. Jak vyplývá z předložených správních spisů i napadeného rozhodnutí, žalovaný námitky žalobce plně vyvrátil v napadeném rozhodnutí. K tomu soud dodává, že podle ustálené judikatury (usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 5. 1993, č. j. 6 A 68/93-10, příp. ze dne 28. 11. 1997, č. j. 5 A 27/1995 - 29, a navazující judikatura správních soudů, v čele s Nejvyšším správním soudem – viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012 - 47, nebo ze dne ze dne 19. 11. 2009, č. j. 1 Afs 88/2009 - 48, č. ve Sb. NSS 2646/2012, www.nssoud.cz) rozhodnutí správního orgánu prvního a druhého stupně tvoří jeden celek. I z tohoto pohledu požadavkům přezkoumatelnosti napadená rozhodnutí obstála, konkrétně s námitkou ohledně doručování se žalovaný taktéž vypořádal.

[14] K tzv. fiktivnímu příjmu zdejší soud odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. 5 A 74/2000, podle kterého *jestliže zákonodárce pro posouzení nároku na dávku státní sociální podpory upravil v § 5 odst. 5 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, pro osoby samostatně výdělečně činné fikci dosaženího příjmu, neporušil tím čl. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod. Rozdílná úprava sledování příjmu takových osob a ostatních skupin žadatelů o dávku je odůvodněna charakterem jejich výdělečné činnosti a je založena na objektivních a rozumných důvodech*, ze dne 21. 11. 2008, č. j. 4 Ads 72/2008 – 78, ze dne 16. 8. 2012, č. j. 4 Ads 23/2012 - 43, nebo ze dne 23. 11. 2011, č. j. 3 Ads 113/2011 - 46, publikovaný pod č. 2582/2012 Sb. NSS, www.nssoud.cz, podle kterého *jestliže osoba samostatně výdělečně činná žádá o přiznání mimořádné okamžité pomoci z důvodu hrozící vážné újmy na zdraví a nepřeruší přitom výkon živnostenského oprávnění, musí být při posuzování nároku na tuto dávku v souladu s § 2 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, přihlédnuto k jejím příjmům a celkovým sociálním a majetkovým poměrům. Proto se i pro účely přiznání této dávky musí zohlednit tzv. fikce příjmu upravená v § 8 odst. 2 a 3 zákona*

č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu. Na plněné znění těchto rozsudků zdejší soud pro stručnost pouze odkazuje.

[15] Námitky žalobce, obdobně jako v předchozích věcech, směřují k ústavnosti aplikovaných ustanovení zákona o státní sociální podpoře, resp. rozporu s mezinárodními smlouvami, z hlediska principu rovnosti vlastníků a nájemců bytů a z hlediska skupin obyvatel – OSVČ a zaměstnanců.

[16] Podle čl. 1 Listiny lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech. Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezcizitelné, neprohlášené a nezrušitelné.

[17] Podle čl. 3 odst. Listiny základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.

[18] Žalobce namítal, že některá ustanovení zákona, o které se napadené rozhodnutí opírá, jsou v rozporu s č. I. 1, č. 3 odst. 1 a č. I. 30 Listiny. Podle čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (zákon č. 2/1993 Sb., dále jen „Listina“) každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Podle čl. 30 odst. 3 Listiny podrobnosti stanoví zákon. Z uvedeného odkazu na č. I. 30 odst. 2 a 3 Listiny se podává, že pokud podrobnosti pomoci v hmotné nouzi má stanovit zákon a Listina na tento zákon odkazuje, v souladu s principem dělby moci je zákonodárce oprávněn podmínky poskytování pomoci v hmotné nouzi stanovit. Zdejší soud v souzené věci na základě žalobních bodů a posouzení skutkového stavu u žalobce neshledal důvody, pro které by měla být předmětná právní úprava v rozporu s ústavním pořádkem.

[19] Rovněž podle Jana Wintra (in Wagnerová, E; Šimíček, V.; Langášek, T; Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 640 – 641) systém pomoci v hmotné nouzi podle zákona č. 111/2006 Sb. se snaží zajistit lidem v hmotné nouzi základní životní podmínky, ale zároveň je motivovat, pokud jsou způsobilí k práci, ke snaze zvýšit si příjem vlastní prací. To odpovídá úsilí moderní sociální politiky, vyjádřené například v Giddensově Třetí cestě, která chce odstraňovat morální hazard tradičního sociálního systému spočívajícího ve zvyknutí i na život v závislosti na sociálních dávkách, a místo toho prosazuje pružnější a více motivační systém, který klade důraz na inkluzi lidí z okraje společnosti, což má rovněž souvislost s hodnotou lidské důstojnosti. Rozrůznění životního a existenčního minima je tak prostředkem pro sledování legitimního cíle a nevzbuzuje pochybnosti ohledně souladu s ústavním pořádkem.

[20] Restriktivní výklad ústavně zaručeného rozsahu sociálních práv se používá vzhledem ke skutečnosti, že se zde jedná především o právo státu konat, tj. zajistit nositeli práva určitá plnění či služby. Sociální práva však kolidují s právy druhých (všechny dávky nelze zaplatit všem) a jejich kolektivními dobry (jde

o finanční vyváženost fisku). O nárocích na rozpočet má v souladu s dělbou moci rozhodovat většina, tj. zákonodárce, a zásadně nikoli soud (srov. Jan Wintr in Wagnerová, E; Šimíček, V.; Langášek, T; Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 626 a násl.).

[21] K namítané diskriminaci, ke které mělo dojít tím, že jsou stanoveny rozdílné podmínky nároku na příspěvek na bydlení pro různé skupiny osob, soud konstatuje, že tato námitka není důvodná.

[22] Podle nálezu pléna Ústavního soudu České republiky ze dne 8. 11. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 5/95, <http://nalus.usoud.cz>, v *mezinárodním i v domácím právu se prosadil výklad, podle něhož principy zákazu diskriminace a rovnosti lidí v zásadě nejsou chráněny samy o sobě, ale toliko v souvislosti s porušením jiného základního práva nebo svobody, které zaručuje ústavní zákon či mezinárodní smlouva ve smyslu čl. 10 Ústavy. Rovnost tedy zpravidla vyžaduje relaci k jiné sociální hodnotě. Porušení principu rovnosti tedy předpokládá vztah k jiným základním právům a tím i intenzitu, která je do roviny základních lidských práv posunuje (nález Ústavního soudu ze dne 7. 6. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 4/95).*

[23] Podle odst. 1 č. I. 21 Listiny základních práv Evropské unie se zakazuje jakákoli diskriminace založená zejména na pohlaví, rase, barvě pleti, etnickém nebo sociálním původu, genetických rysech, jazyku, náboženském vyznání nebo přesvědčení, politických názorech či jakýchkoli jiných názorech, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, narození, zdravotním postižení, věku nebo sexuální orientaci.

[24] Smyslem státní sociální politiky je realizace práv podle č. I. 30 Listiny základních práv a svobod a pomoc osobám při zajištění základního životního standardu. Stát pomáhá překlenout pomocí státních dávek nepříznivou situaci osobám, které jsou v hmotné nouzi, do níž se dostaly nikoli vlastním přičiněním. Výše dávky se přitom odvíjí od sociálních poměrů žadatele. Pomoc v hmotné nouzi k zajištění základních životních podmínek je zajištěna pro všechny skupiny osob stejně. Sociální práva zajištěná Listinou nelze vykládat tak, že se všem osobám zajišťují stejné a jednotné sociální nároky, ale naopak, právě zajištění jednotných a nediferencovaných nároků všem osobám by vedlo k porušování principu spravedlivého zajišťování základních sociálních práv. Nárok na státní dávku je možné přiznat jen tehdy, jsou-li splněny všechny zákonem stanovené podmínky. Rozšiřující výklad zákonných podmínek vzniku nároku by byl v rozporu se zájmy ostatních osob, které splnily zákonem stanovené podmínky. Proto není možné při aplikaci a výkladu právních předpisů, upravujících státní dávky, použít rozšiřující výklad. Sociální dávky poskytované v souvislosti s bydlením tvoří na sebe navazující systém, v němž jsou jednotlivé podmínky nároků definovány a právem také chráněny (srov. nález sp. zn. I. ÚS 138/01, <http://nalus.usoud.cz>).

[25] Principům rovnosti se věnoval Ústavní soud i v usnesení ze dne 6. 4. 2009 sp. zn. I. ÚS 958/07. Uvedl, že „se v první řadě se zabýval námitkou porušení principu rovnosti v právech podle čl. 3 odst. 1 Listiny v důsledku aplikace

napadených ustanovení. Ústavní soud chápe rovnost jako relativní kategorii, tedy že z postulátu rovnosti plyne pouze požadavek odstranění neodůvodněných rozdílů. "Je jisté věcí státu, aby v zájmu zajištění svých funkcí rozhodl, že určité skupině poskytne méně výhod než jiné. Ani zde však nesmí postupovat zcela libovolně. Musí tu prokázat, že tak činí ve veřejném zájmu a pro veřejné blaho.... Pokud zákon určuje prospěch jedné skupině a zároveň tím stanoví neúměrné povinnosti jiné, může se tak stát pouze s odvoláním na veřejné hodnoty." (nález Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky ze dne 8. října 1992 sp. zn. Pl. ÚS 22/92, Sb. u. a n. ÚS ČSFR, sv. 1, č. 11, str. 42-43). Podle uvedeného právního závěru je třeba zásadě rovnosti rozumět tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoliv právo. S uvedeným pojetím se Ústavní soud ztotožnil v řadě svých rozhodnutí (např. nález ze dne 17. května 1994 sp. zn. Pl. ÚS 36/93, N 24/1 SbNU 175, 132/1994 Sb., nález ze dne 28. února 1996 sp. zn. Pl. ÚS 9/95, N 16/5 SbNU 107, 107/1996 Sb., nález ze dne 6. června 2006 sp. zn. Pl. ÚS 42/04, N 112/41 SbNU 379, 405/2006 Sb.). Dále Ústavní soud připomíná, že v oblasti hospodářských, sociálních, kulturních a menšinových práv, v nichž je stát často povinen k aktivním zásahům, jež mají odstranit křiklavé aspekty nerovnosti mezi různými skupinami sociálně, kulturně, profesně či jinak rozvrstvené společnosti, disponuje zákonodárce mnohem větším prostorem k uplatnění své představy o přípustných mezích faktické nerovnosti uvnitř jednotlivé skupiny (nález ze dne 21. ledna 2003 sp. zn. Pl. ÚS 15/02, N 11/29 SbNU 79, 40/2003 Sb.)."

[26] Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08, „specifickým charakterem sociálních práv je, že jsou závislá zejména na ekonomické situaci státu. Úroveň jejich poskytování reflektuje nejen hospodářský a sociální vývoj státu, ale i vztah státu a občana, založený na vzájemné odpovědnosti a na uznání principu solidarity. Míra, v jaké se princip odpovědnosti a solidarity projevuje v právním řádu daného státu, určuje také charakter tohoto státu (např. jako státu sociálního). Míra uznání principu solidarity závisí na úrovni etického chápání soužití ve společnosti, její kulturnosti, ale i smyslu jednotlivce pro spravedlnost a sounáležitost s ostatními a sdílení jejich osudu v určitém čase a místě. Solidaritu lze, z pohledu jednotlivce, vnímat jako vnitřní či vnější. Vnitřní solidarita je dána citovou blízkostí vztahu k ostatním, je spontánní, uplatňuje se především v rodině a v dalších partnerských společenstvích. Stát do tohoto vztahu zpravidla nezasahuje, nebo jen velmi omezeně (viz rodinněprávní vztahy upravené zákonem o rodině). Vnější solidarita tuto citovou blízkost postrádá a souhlas jednotlivce s jejím uplatňováním je proto zdráhavější. Jedná se například o solidaritu bohatých s chudými, schopných s méně schopnými, zdravých s nemocnými. Stát se v této oblasti uplatňuje svojí mocensko-vrchnostenskou funkcí velmi aktivně. Přes princip solidarity se uskutečňuje přerozdělování, tj. pohyb přenášející zdroje od jedněch k druhým – těm potřebným. Solidarita má své hranice. Nemůže mít natolik vychýlenou podobu, aby ji ti, které postihuje, pocíťovali jako nepřiměřenou, neproporcionální, nebo dokonce nespravedlivou, a odňali ji svůj tichý souhlas. Ve jménu solidarity může stát postihovat pouze takovou část majetku schopného, aby současně nedestruoval aktivitu jeho výkonu a nedostal se za ústavní hranici ochrany majetku. Plnění poskytovaná v rámci sociálních práv pocházejí ze státního rozpočtu

a odpovědnost za tato plnění spočívá zcela na straně státu. Je-li to stát, kdo je a bude vázán sociálními plněními, pak také musí mít možnost stanovit konkrétní podmínky takového plnění. Stát si nemůže dovolit tu nezodpovědnost stát se dlužníkem, který nebude schopen dodržet své závazky. Tyto skutečnosti ale nesmí popřít samotnou existenci konkrétního sociálního práva či ve svém důsledku vyloučit jeho realizaci.“

[27] Závěrem lze tedy shrnout, že stanovení podmínek pro splnění nároku pro poskytnutí státní dávky a její výše je v plně v kompetenci zákonodárce. Jak již vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 21. 11. 2008, č. j. 4 Ads 72/2008–78, **„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 Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2008, č. j. 4 Ads 62/2007 – 72, přístupný na www.nssoud.cz).

[28] K tomu krajský soud dále doplňuje, že antidiskriminační pravidla vyplývající z čl. 1. 21 Listiny základních práv Evropské unie nevytváří žádné pravomoci orgánů Evropské unie přijímat antidiskriminační právní předpisy v oblastech pravomocí členského státu nebo v soukromé sféře ani nestanoví obecný zákaz diskriminace v těchto širokých oblastech. Místo toho toto ustanovení upravuje pouze diskriminaci ze strany orgánů a institucí samotné Unie při výkonu pravomocí, které jí svěřují Smlouvy, a ze strany členských států, pouze provádějí-li právo Unie. To vyplývá z čl. 52 odst. 7 Listiny základních práv Evropské unie, který stanoví, že soudy Unie a členských států náležitě přihlížejí k vysvětlením vypracovaným jako pomůcka pro výklad této listiny. Právě v dokumentu „Vysvětlení k listině základních práv“ č. (2007/C 303/02) ze dne 12. 12. 2007 a uveřejněném v č. 303/2007 Úředním věstníku C na str. 17, je totiž výklad v tomto smyslu ohledně odst. 1 čl. 1. 21 výslovně uveden.

[29] Pro stručnost odkazuje zdejší soud na obdobnou věc a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 3 Ads 61/2010 – 48, jak správně poukázal ve vyjádření k žalobě žalovaný). Jak v uvedeném rozsudku uvedl Nejvyšší správní soud, *ústavní pořádek jako takový tedy nezaručuje žadatelům o příspěvek na bydlení ani určitou výši dávky, ani nárok na dávku jako takový. Podle ustanovení § 2 zákona č. 117/1995 Sb. 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, úživacího titulu k obývané nemovitosti apod.).*

[30] Soud s odkazem na citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu shodně konstatuje, že příspěvek na bydlení je tedy tzv. testovanou dávkou státní sociální podpory, tzn. dávkou přiznávanou a vyplácenou v závislosti na výši příjmu a tím zohledňuje aktuální sociální situaci rodin, resp. jednotlivců. Právě pro zachování principu rovnosti se zohledněním specifík jednotlivých skupin, což je pro dodržení antidiskriminačního principu typické, zohledňuje zákonodárce i normativní

náklady na bydlení. Konkrétně je příspěvek na bydlení konstruován tak, že se jedná o dávku řešící situaci těch rodin, které vynakládají na úhradu nákladů na bydlení více než 30 % (v Praze 35 %) svého rozhodného příjmu (§ 24 odst. 1, § 27 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., ve znění účinném od 27. 11. 2012). Zákonodárce stanovil princip výpočtu dávky tak, že nedoplácí příjemcům dávky celý rozdíl mezi částkou skutečných nákladů na bydlení a výše uvedenou poměrnou částí rozhodného příjmu rodiny, nýbrž pracuje s tzv. normativními náklady na bydlení. Tyto částky stanovené tabulkově v závislosti na počtu osob v rodině a velikosti sídla, v němž rodina bydlí, představují určitý limit, nad nějž již stát nechce oprávněným osobám ze systému státní sociální podpory na úhradu nákladů na bydlení více přispívat. Zákonodárce v tomto ohledu rozlišuje mezi nájemní formou bydlení a mezi byty v družstevních bytech a bytech vlastníků [§ 26 odst. 1 písm. a), b) zákona č. 117/1995 Sb.]. Citovaná právní úprava vychází z premisy, že nájemní bydlení je pro nájemce nákladnější než bydlení v družstevním či vlastním bytě, a proto jsou hodnoty normativních nákladů na bydlení u nájemního bydlení [písm. a) citovaného ustanovení] vyšší než u zbylých dvou forem [písm. b) citovaného ustanovení]. Normativní náklady na bydlení u družstevních bytů a bytů ve vlastnictví žadatelů vycházejí z propočtů Českého statistického úřadu (tzv. imputovaného nájemného), které podléhá pravidelnému ročnímu přepočtu, jehož výsledky jsou reflektovány prováděcím nařízením vydávaným vládou dle § 28 zákona č. 117/1995 Sb. (srov. K tomu Břeská, N., Burdová, E., Vránová, L. *Státní sociální podpora s komentářem a příklady k 1. 5. 2007*. 11. aktualizované a doplněné vydání. Olomouc: ANAG, 2007, s. 101 – 102).

[31] K námitce nedoručení oznámení o změně výše dávky soud konstatuje, že tato námitka není důvodná a ztotožňuje se s žalovaným, že podle § 70 odst. 1 poslední věty zákona č. 117/1995 Sb. ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí *písemné oznámení o dávce se nedoručuje do vlastních rukou*. O řádném doručení svědčí, jak již žalovaný uvedl, skutečnost, že žalobce proti němu následně brojil a v řízení správní úřady pokračovaly.

[32] Jelikož rozhodnutí žalovaného v důsledku uvedené argumentace v rozsahu žalobních bodů ob stojí, krajský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s., a to aniž by shledal nutnost řízení přerušit o žalobě přerušit pro předložení věci Ústavnímu soudu, jak bylo zdůvodněno výše.

[33] Náklady řízení účastníkům přiznány nebyly, neboť žalobce v tomto řízení nebyl úspěšný a žalovaný nemá právo na náhradu náklady řízení ze zákona (§ 60 odst. 1 a 2 s. ř. s.).

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Olomouci dne 6. 10. 2014

Za správnost vyhotovení:
Ing. Petra Rýparová

JUDr. Martina Radkova v. r.
samosoudkyně