



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **J. Z.**, zastoupený Mgr. Antonínem Novákem, advokátem se sídlem tř. Kosmonautů 8, Olomouc, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 6. 10. 2014, č. j. 73 Ad 5/2013 - 24,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.
Průběh dosavadního řízení

Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Olomouci (dále jen „úřad práce“) zaslal žalobci oznámení o změně výše dávky státní sociální podpory ze dne 3. 7. 2012, č. j. 174827/12/OL, kterým mu bylo sděleno snížení dávky státní sociální podpory – příspěvku na bydlení z 3030 Kč na 2283 Kč měsíčně od 1. 4. 2012 do 30. 6. 2012.

Žalobce podal proti tomuto oznámení námitku, v níž konstatoval, že některá ustanovení zákona, na jehož základě je příspěvek přiznáván a vypočítáván, shledává v rozporu s Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“), a žádal o vydání rozhodnutí o přiznání dávky, proti kterému se bude moci odvolat.

Úřad práce rozhodnutím ze dne 14. 9. 2012, č. j. 236013/12/OL, na základě § 5 odst. 1 písm. a) bodu 2., § 24 – § 27 a § 52 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, v rozhodném znění (dále jen „zákon o státní sociální podpoře“), a § 2 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, snížil dávky státní sociální podpory – příspěvku na bydlení z 3030 Kč na 2283 Kč měsíčně od 1. 4. 2012 do 30. 6. 2012.

Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí úřadu práce odvolání, v němž namítal nesoulad zákona o státní sociální podpoře s čl. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 30 Listiny, dále s Evropskou sociální chartou a Listinou základních práv EU.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 11. 2012, č. j. MPSV-UM/6949/12/9S – OLK, odvolání zamítl a potvrdil napadené rozhodnutí úřadu práce. Žalovaný předně konstatoval, že neshledal rozpor s Listinou. Ve vztahu k námitce nesouladu zákona o státní sociální podpoře s Evropskou sociální chartou (č. 14/2000 Sb. m. s.) a Listinou základních práv EU žalovaný uvedl, že nebylo patrné, v čem konkrétně žalobce spatřoval rozpor. Žalovaný konstatoval, že okruh osob, kterým vzniká nárok na dávky státní sociální podpory, jakož i způsob výpočtu dávky stanoví zákon. V ustanoveních § 5, § 24 – § 27 zákona o státní sociální podpoře jsou taxativně stanoveny podmínky, za kterých je přípustné na náklady spojené s bydlením jednotlivým oprávněným přispět. Výpočet dávky vychází mimo jiné z tzv. normativních nákladů na bydlení představujících mez, nad níž již nelze oprávněným osobám na náklady bydlení přispívat, a jejich výše vychází z propočtu Českého statistického úřadu, jehož výsledky jsou reflektovány prováděcím nařízením vydávaným vládou podle § 28 téhož zákona.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci, v níž opětovně namítal rozpor některých ustanovení zákona o státní sociální podpoře s čl. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 30 Listiny, dále s Evropskou sociální chartou a Listinou základních práv EU. Uváděl, že citovaný zákon u osob samostatně výdělečně činných (dále jen „OSVČ“) nepřihlíží ke skutečné sociální situaci a fiktivně stanoví výši minimálního příjmu i v případě, kdy byl ve skutečnosti příjem těchto osob nižší, nebo dokonce žádný, což byl i případ žalobce. Naproti tomu u osob bez příjmu (např. osoby registrované na úřadu práce) nebo osob s dostatečně nízkým příjmem ze zaměstnaneckého poměru se vychází ze skutečné výše příjmu, což žalobce považuje za diskriminaci určité skupiny občanů a odepření sociální pomoci této skupině, která je tak v podstatě vyloučena ze systému sociální pomoci. Žalobce argumentoval mimo jiné tím, že legislativa v dané oblasti je absurdní a diskriminační, což přirovnával k tomu, jako by v případě nemoci byl patologický stav dán například množstvím výskytu určité látky v krvi pacienta, přičemž tato hranice by byla stanovena jinak pro osoby s příjmy ze závislé činnosti a jinak u OSVČ. Možnost OSVČ zatajovat příjmy je dle žalobce obdobná jako například u osob (zdanlivě bez příjmu) pracujících tzv. na černo, přičemž příjmy OSVČ nejsou vzhledem k rozložení v jednotlivých rozhodných obdobích svou výší odlišné od příjmů ze závislé činnosti, u nichž může například dojít k řetězení zkušebních lhůt třeba na částečný úvazek, kdy příjmy z takto krátkých a nepravidelných časových období umožní na dávku státní sociální podpory dosáhnout. Diskriminaci žalobce shledával i v tom, že konkrétní výše příspěvku na bydlení vychází z normativních nákladů na bydlení zohledňujících, zda je osoba vlastníkem či nájemcem bytu, dále počet obyvatel bytu a velikost obce, v níž se nachází.

pokračování

Krajský soud rozsudkem ze dne 6. 10. 2014, č. j. 73 Ad 5/2013 – 24, žalobu zamítl. V odůvodnění krajský soud konstatoval, že neshledal důvody, pro které by právní úprava měla být v rozporu s ústavním pořádkem nebo Listinou základních práv EU. Námitku diskriminace při stanovení rozdílných podmínek nároku na příspěvek na bydlení pro různé skupiny osob shledal krajský soud nedůvodnou, neboť stanovení podmínek pro vznik nároku na poskytnutí státní dávky a její výše je plně v kompetenci zákonodárce a příspěvek na bydlení je tzv. testovanou dávkou státní sociální podpory, tedy dávkou přiznávanou a vyplácenou v závislosti na výši příjmu, čímž zohledňuje aktuální sociální situaci rodin a zohlednění specifík jednotlivých skupin je pro dodržení nediskriminačního principu typické, přičemž zákonodárce zohledňuje i normativní náklady na bydlení.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítal, že bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces, neboť se krajský soud dostatečně nezabýval argumenty žaloby. V rozsudku krajský soud použil fragmenty z různých soudních rozhodnutí, které se snažil bez ohledu na kontext „naroubovat“ do argumentační konstrukce, přičemž žádný z nich sám či spolu s ostatními nemůže obhájit ani ospravedlnit to, že skupina osob (OSVČ) je vyloučena ze systému státní sociální pomoci. Stěžovatel dále namítal, že není podstatné, zda se tak děje zcela explicitně přímým vyloučením této skupiny osob příslušným zákonem, nebo jako v tomto případě nastavením takových parametrů, že občané z diskriminované skupiny na sociální pomoc vůbec nedosáhnou, případně jen v omezeném rozsahu, byť jsou jejich životní podmínky (z pohledu hmotné nouze) obdobné jako u ostatních osob, pro které jsou podmínky nastaveny tak, že na sociální pomoc mají plný nárok. Z pohledu aplikace zákona o státní sociální podpoře pro uvedenou skupinu (OSVČ) v podstatě neplatí čl. 30 Listiny, jako by se na ni Listina vůbec nevztahovala, což je dle stěžovatele diskriminační. Krajský soud ve svém rozsudku dle stěžovatele nijak rozumě a relevantně neospravedlnil, proč tomu tak je. Z uvedených důvodů stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby napadený rozsudek v plném rozsahu zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření konstatoval, že stěžovatel ve své kasační stížnosti neuvádí žádné konkrétní důvody ani argumenty ke zrušení rozsudku, ale pouze obecně polemizuje s platnými právními předpisy a jejich výkladem. Žalovaný shledává kasační stížnost nedůvodnou a navrhuje, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť

stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlídnout z úřední povinnosti; vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatel neshledává rozpor napadených rozhodnutí se zákonem o státní sociální podpoře, ale nesoulad tohoto zákona s ústavním pořádkem, resp. s primárním právem Evropské unie. Z dosavadního průběhu řízení vyplynulo, že nesoulad s Listinou namítaný v kasační stížnosti spatřuje zejména v aplikaci § 5 odst. 1 písm. a) bodu 2. a § 5 odst. 7 zákona o státní sociální podpoře, tedy ve stanovení fiktivního příjmu, který dle přesvědčení stěžovatele představuje diskriminaci, neboť u osob vykonávajících závislou činnost je zkoumán skutečný příjem.

Za příjem pro účely stanovení rozhodného příjmu se podle § 5 odst. 1 písm. a) bodu 2. zákona o státní sociální podpoře, v rozhodném znění, považují *„příjmy z podnikání a z jiné samostatné výdělečné činnosti uvedené v § 7 odst. 1 a 2 zákona o daních z příjmů, a jde-li o uvedené příjmy podléhající dani z příjmů stanovené paušální částkou, předpokládaný příjem, nejméně však částka stanovená v odstavci 7“*.

Podle § 5 odst. 7 citovaného zákona platí:

„Za příjem uvedený v odstavci 1 písm. a) bodu 2 se považuje pro účely tohoto zákona, s výjimkou osob, které vykonávají činnost, která se považuje za vedlejší samostatnou výdělečnou činnost podle zvláštního právního předpisu, měsíčně nejméně částka odpovídající 50 % průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství za kalendářní rok,

a) za který se zjišťuje rozhodný příjem, je-li rozhodným obdobím kalendářní rok,

b) předcházející období od 1. července do 30. června následujícího kalendářního roku, na které se porodné a příspěvek na bydlení přiznává; to platí i přiznává-li se příspěvek na bydlení v rámci tohoto období na dobu kratší (§ 51 odst. 2).

Částku uvedenou v předchozí větě vyhláší Ministerstvo práce a sociálních věcí ve Sbírce zákonů sdělením podle průměrné mzdy v národním hospodářství vyhlášené Českým statistickým úřadem s tím, že tuto částku zaokrouhluje na celé stokoruny dolů.“

Zákonodárce v důvodové zprávě k zákonu č. 453/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, kterým byla stanovena fikce minimálního příjmu u OSVČ, k § 5 konkrétně uvedl: *„V případech zápočtu příjmů z podnikání nebo z jiné samostatné výdělečné činnosti existuje problém spočívající v tom, že osoby, mající tento příjem, vykazují pro účely státní sociální podpory příjmy minimální (v krajním případě příjmy nulové), i když je zřejmé, že takové příjmy neodpovídají skutečnosti. Proto, už podle dosavadní úpravy, se v případě zjišťování příjmů osoby samostatně výdělečně činné započítává jako příjem částka životního minima. [...]*

pokračování

Uvedený postup je navrhován ve snaze neposkytovat dále dávky i v případech, kdy skutečná sociální situace rodiny neodůvodňuje poskytování dávky státní sociální podpory vůbec nebo ve vyšší výměře. Tento způsob řešení je volen proto, že podnikání je činnost vykonávaná za účelem dosažení zisku a lze tedy předpokládat, že příjmy z podnikání dosahují určité minimální úrovně, a také proto, aby se zamezilo dosavadnímu zneužívání dávek státní sociální podpory a motivovaly se osoby samostatně výdělečně činné k zlepšení příjmové situace rodiny vlastními silami.“

Nejvyšší správní soud se k této otázce ve své judikatuře již několikrát vyjadřoval, přičemž se přímo zabýval i námitkami vznesenými stěžovatelem v posuzované věci, který tytéž důvody uplatňuje opakovaně pouze s drobnými obměnami. V rozsudku ze dne 3. 2. 2010, č. j. 3 Ads 101/2009 - 60, dostupném na www.nssoud.cz, zdejší soud konkrétně uvedl:

„Nejvyšší správní soud zaujímá názor, 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). Výkladem citovaných ustanovení zákona o státní sociální podpoře je třeba dospět k závěru, že příjem osoby samostatně výdělečně činné byl podle tehdy platné a účinné právní úpravy vymezen minimální výší odvozenou od částky stanovené 50 % průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství za kalendářní rok. Pokud tedy byla skutečná výše příjmů stěžovatele nižší, nemohli úřad práce, žalovaný ani krajský soud pro posouzení nároku na tuto dávku použít skutečný příjem stěžovatele, i když ho řádně doložil, nýbrž zákonný institut fiktivního minimálního příjmu upravený v ustanovení § 5 odst. 5 a 7 zákona o státní sociální podpoře. Aplikace takové právní fikce, kterou zde zákon upřednostňuje, nemůže být ani v rozporu se zásadou zjišťování materiální pravdy, neboť tam, kde se uplatní přednostně fikce (srov. zákonnou dikci „nejméně však...“), logicky není místo pro skutečnosti zjištěné dokazováním skutkového stavu, které fikce tímto způsobem nahrazuje.

K argumentům stěžovatele, že prostřednictvím aplikace předmětné fikce příjmu u OSVČ jsou porušována některá ustanovení Listiny, Nejvyšší správní soud uvádí následující. Čl. 1 a čl. 4 odst. 3 upravují zásadu rovnosti (nediskriminace) občanů vzhledem k základním právům, která jsou jim Listinou přiznávána (rovnost v důstojnosti a právech), jakož i k rovnému postavení občanů z hlediska zákonných omezení základních práv. Čl. 26 odst. 3 upravuje právo na práci a právo na hmotné zajištění osob, které práci nemohou bez své viny vykonávat. Nejvyšší správní soud se již dříve vyjádřil v tom směru, že nespátřuje žádný rozpor mezi citovanými ústavními právy žadatelů o dávky státní sociální podpory a institutem minimálního příjmu OSVČ upraveným ustanoveními § 5 odst. 5 a § 5 odst. 7 zákona o státní sociální podpoře. V souladu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu lze konstatovat, že právo na rovnost v právech (zákaz diskriminace) není absolutním zákazem rozlišování mezi jednotlivými skupinami adresátů základních práv, nýbrž zákazem nedůvodného rozlišování mezi těmito adresáty. V případě, že existují „objektivní a rozumné“ důvody, proč odlišovat skupinu osob samostatně výdělečně činných od jiných příjmových skupin osob (zejména osob závisle výdělečně činných), nelze považovat takovou legislativní úpravu za neústavní (k tomu

blíže citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 5 A 74/2000 - 37, publ. pod č. 233/2004 Sb. NSS).“

K obdobným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudcích ze dne 11. 9. 2007, č. j. 4 Ads 109/2006 – 52, ze dne 21. 11. 2008, č. j. 4 Ads 72/2008 – 78 a ze dne 18. 11. 2009, č. j. 4 Ads 90/2009 – 76, dostupných na www.nssoud.cz, nebo ze dne 29. 9. 2010, č. j. 3 Ads 61/2010 – 48, publ. pod č. 2268/2011 Sb. NSS, a tyto závěry byly rovněž opakovaně potvrzeny judikaturou Ústavního soudu (viz např. usnesení ze dne 26. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 497/09, ze dne 4. 5. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1148/10, a ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. IV. ÚS 446/11, vydaná v řízeních o ústavních stížnostech podaných stěžovatelem).

V usnesení ze dne 26. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 497/09, Ústavní soud konkrétně judikoval:

*„V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. října 2003 č. j. 5 A 74/2003 - 37, na nějž tamní soud v kontextu argumentace stěžovatele týkající se tvrzené diskriminace odkázal, se s odvoláním na judikaturu Ústavního soudu uvádí: „... zákonná úprava, jež zvýhodňuje či znevýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, nemůže být sama o sobě bez dalšího označena za porušení principu rovnosti. Zákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda takové odlišné zacházení zakotví. Musí přitom dbát o to, aby zvýhodňující či znevýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech a aby i mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení existoval vztah přiměřenosti (viz. např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věcech *Abdulaziz, Cabales a Balkandali* z roku 1985). V daném případě má soud za to, že k neodůvodněným rozdílům v právní úpravě mezi skupinou osob samostatně výdělečně činných a ostatními skupinami účastníků řízení o dávku státní sociální podpory nedošlo. Již v důvodové zprávě k zákonu č. 117/1995 Sb. je uvedeno, že nová koncepce dávek státní sociální podpory předpokládá, že rodiny a občané si budou zabezpečovat co nejširší okruh potřeb vlastními silami, tj. především pracovním příjmem a z něho odvozenými dávkami. Stát svou podporou a pomocí bude zasahovat pouze tam, kde ze subjektivních nebo objektivních důvodů nestačí občan nebo rodina zabezpečit své potřeby vlastními silami na společensky přijatelné úrovni, a tam, kde má stát zájem člověka a rodinu stimulovat, podpořit, popř. chránit. K § 5 zákona č. 117/1995 Sb. pak důvodová zpráva výslovně uvádí, že u osob samostatně výdělečně činných je nutné stanovení rozhodného příjmu odchylným způsobem, a to pro častou značnou nepravidelnost příjmů těchto osob. V souvislosti s výše uvedeným lze dovodit, že společensky žádoucí u osob samostatně výdělečně činných je pouze takové podnikání, z něhož plynou příjmy k zabezpečení občana a jeho rodiny. Pro případ nedosažení těchto příjmů je stanovena fikce uvedená v § 5 odst. 5 zákona č. 117/1995 Sb. U osob v zaměstnaneckém poměru je požadavek odpovídajícího příjmu řešen zakotvením ustanovení o minimální mzdě. Vzhledem k charakteru samostatné výdělečné činnosti však obdobná úprava u osob samostatně výdělečně činných není možná. Jen pro úplnost k věci soud uvádí, že k nerovnosti uvnitř skupiny osob samostatně výdělečně činných nedochází, neboť výchozí podmínky jsou definovány jednotně. Uvedená právní úprava dle názoru soudu neporušuje čl. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod, neboť je založena na objektivních a rozumných důvodech objasněných stručně zákonodárcem přímo v*

pokračování

důvodové zprávě k zákonu.‘ (obdobně kupř. i rozsudky ze dne 17. ledna 2007, č. j. 3 Ads 107/2005 - 67 a č. j. 3 Ads 108/2005 - 64).

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2008, č. j. 4 Ads 62/2007 – 72, byly vůči argumentaci vyvozující diskriminaci vyloženy (ohledně problematiky zde pojednané) následující úvahy: ‚K námitkám stěžovatelky směřujícím proti započítání fiktivního příjmu ve výši 50 % průměrné měsíční mzdy Nejvyšší správní soud předesílá, 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. ... Započítání fiktivního příjmu namísto nižšího skutečného příjmu Nejvyšší správní soud nepovažuje za diskriminační. Jedná se o výraz sociální politiky státu, který nechťel sociálními dávkami podporovat osoby, jež si zvolily předmět podnikání a rozsah výkonu činnosti tak, že sebe a svou rodinu nedokázaly zabezpečit. Stát tedy v rámci sociální politiky odmítl dotovat ztrátové či nedostatečně ziskové podnikání těchto osob, což je objektivní a rozumný důvod pro odlišení pravidel určování rozhodného příjmu osob samostatně výdělečně činných od osob v pracovním či služebním poměru. ... Stát nemůže nést odpovědnost za podnikatelské riziko, které na sebe stěžovatelka vzala, když se rozhodla provozovat samostatnou výdělečnou činnost, a prostřednictvím státní sociální podpory jí dorovnávat nízké příjmy z podnikání.‘

Ústavní soud ve své ustálené judikatuře zastává stanovisko, dle něhož rovnost je kategorií relativní, jež vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů. Zásadě rovnosti v právech je třeba 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 jakékoli právo, přičemž určitá zákonná úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, nemůže být sama o sobě bez dalšího označena za porušení principu rovnosti. Zákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda takové preferenční zacházení zakotví. Musí přitom dbát o to, aby zvýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody) existoval vztah přiměřenosti (srov. kupř. nález sp. zn. Pl. ÚS 15/02, Pl. ÚS 30/04, Pl. ÚS 42/04, Pl. ÚS 6/05 a další).

Nahlíženo z pozice klíčových komponentů kvalifikujících obě uvažované základní kategorie způsobů získávání příjmů k zabezpečení občana a jeho rodiny a s nimi spjatých atributů, vycházel dle názoru Ústavního soudu zákonodárce při koncipování stěžovatelem napadených ustanovení z rozumných a objektivních důvodů (obsažených ve shora citovaných odůvodněných rozsudků Nejvyššího správního soudu) ospravedlňujících jeho postup, jenž je takto oproštěn od libovůle. Z uvedených kautel nevykračují ani (z hlediska širšího rozsahu vymezení skutkové podstaty právní úpravy toliko dílčím způsobem jí podřaditelné) výtky stěžovatele, jimiž své tvrzení o diskriminaci v ústavní stížnosti podložil. Oba jím nastolené argumenty totiž důvody zákonodárce co do jejich akceptace z pohledu principu rovnosti, resp. v tom rámci objektivní a rozumnosti, jak byly výše konstatovány, nezpochybňují. V tomto případě nutno připojit rovněž obecně platnou tezi, dle níž protiústavnost zákona nezpůsobuje hypotetická možnost jeho zneužití (srov., byť ve zcela odlišných souvislostech, nález sp. zn. Pl. ÚS 61/04).

Pro uvedené Ústavní soud jak ústavní stížnost, tak i s ní spojený návrh na zrušení označeného zákonného ustanovení podle § 43 odst. 2 písm. a), b) zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, odmítl.“

Nejvyšší správní soud se s uvedenými závěry ztotožňuje a neshledává důvod, proč by se od nich měl v této věci jakkoli odchýlit. Stěžovatel opakovaně vznáší tytéž námitky, které již byly jak správními soudy, tak i Ústavním soudem přesvědčivě vypořádány.

Dle § 2 písm. a) bodu 2. zákona o státní sociální podpoře, v relevantním znění, patří příspěvek na bydlení mezi dávky státní sociální podpory poskytované v závislosti na výši příjmu. Jeho výše je tedy rozhodující pro stanovení nároku a výše této dávky. Je na vůli zákonodárce, v jaké výši stanoví minimální hranici pro poskytování dávek. Dle čl. 30 odst. 2 Listiny má každý, kdo je v hmotné nouzi, právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Dle odst. 3 téhož ustanovení podrobnosti stanoví zákon, jinými slovy, stanovení podmínek pro vznik nároku na poskytnutí státní dávky a její výše je v rukou zákonodárce. Článek 30 Listiny žadatelům o příspěvek na bydlení nezaručuje ani určitou výši dávky, ani nárok na dávku jako takový. Navíc dle čl. 41 Listiny se lze práv uvedených v čl. 30 Listiny domáhat jen v mezích zákonů, které tento článek provádějí, tedy v tomto případě v mezích zákona o státní sociální podpoře.

Nejvyšší správní soud neshledává, že by rozlišování mezi OSVČ a jinými osobami mělo za následek nepřipustný zásah do práv jednotlivců chráněných čl. 1 a čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 30 Listiny, který by měl rozměr neodůvodněné diskriminace či znemožnění přístupu k sociální podpoře poskytované státem. Nejvyšší správní soud proto neshledal v intencích čl. 95 odst. 2 Ústavy důvod pro předložení věci Ústavnímu soudu.

Stejně tak Nejvyšší správní soud neshledává ani rozpor dotčených ustanovení zákona o státní sociální podpoře s mezinárodními smlouvami dle čl. 10 Ústavy, jimiž je Česká republika vázána, konkrétně s ustanoveními Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (č. 120/1976 Sb.) a dále s ustanoveními Evropské sociální charty.

Dle čl. 11 odst. 1 citovaného Paktu smluvní strany „uznávají právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek. Smluvní státy podniknou odpovídající kroky, aby zajistily uskutečnění tohoto práva, uznávajíce pro dosažení tohoto cíle zásadní důležitost mezinárodní spolupráce, založené na svobodném souhlasu“.

Obdobnou úpravu, sledující ovšem v první řadě prospěch rodiny, obsahuje čl. 16 Evropské sociální charty, jenž stanoví: „S cílem zajistit nezbytné podmínky pro plný rozvoj rodiny, která je základní jednotkou společnosti, se smluvní strany zavazují podporovat ekonomickou, právní a sociální ochranu rodinného života takovými prostředky, jako jsou rodinné dávky, daňová opatření, poskytování bydlení pro rodiny, dávek novomanželům, a jinými vhodnými prostředky.“

pokračování

K povaze hospodářských, sociálních a kulturních práv zakotvených v citovaných mezinárodních smlouvách se Ústavní soud vyjádřil například v usnesení ze dne 25. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 671/07, v němž uvedl:

„Z hlediska hmotného realizace těchto práv předpokládá využití ekonomických, finančních a sociálních prostředků, kterých se velkému počtu států ve značné míře nedostává; tato práva jsou tudíž relativní, neboť závisí na materiálních možnostech společnosti v daném čase a místě. Také z právního hlediska jsou tato základní hospodářská, sociální a kulturní práva podmíněná; to zjevně vyplývá i z rozdílné jejich formulace ve srovnání s občanskými a politickými právy. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech totiž v čl. 2 odst. 1 vyhláší „okamžitý závazek dodržovat a zaručit všechna práva uznaná v tomto Paktu“, zatímco Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních právech a kulturních právech v čl. 2 odst. 1 předpokládá jejich „postupné uskutečňování“. Posledně uvedený Pakt i Evropská sociální charta navíc postrádají jakékoliv institucionální záruky [pozn. NSS - opční institucionální záruky, resp. kontrolní mechanismy založené na projednávání individuálních nebo kolektivních stížností, sice již v současné době u obou těchto mezinárodních smluv existují, prosazují se však u smluvních stran, včetně ČR, jen pomalu, a mají navíc podobu expertních výborů, nikoliv mezinárodních soudů, jež by poskytovaly i z vnitrostátního hlediska závazný výklad těchto smluv]. Obsahují tedy práva, která mají programovou povahu a jsou uplatňována postupně dle možností smluvních států. V odůvodnění nálezu pléna Ústavního soudu č. 231/2000 Sb. se výslovně uvádí, že právo zakotvené v čl. 11 Mezinárodního paktu považuje Ústavní soud za nezpochybnitelné, za cíl, k němuž ve znění tohoto článku i náš stát je povinen podnikat „odpovídající kroky“.

Výše uvedené principy jsou promítnuty v článku 41 odst. 1 Listiny, dle něhož „Práv uvedených v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.“ (obdobně viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2007, sp. zn. IV. ÚS 787/07)

Nejvyšší správní soud tedy vzhledem k uvedenému neshledal danou námitku důvodnou.

Namítá-li stěžovatel dále rozpor ustanovení zákona o státní sociální podpoře s Listinou základních práv EU, je třeba předně podotknout, že dle čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv EU jsou její ustanovení určena primárně orgánům, institucím a jiným subjektům Unie a dále i členským státům, ovšem „výhradně pokud uplatňují právo Unie“. Článek 51 odst. 2 Listiny základních práv EU a obdobně též čl. 6 odst. 1 Smlouvy o EU dále stanoví, že Listina základních práv EU nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie, ani nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii, ani nemění pravomoci a úkoly stanovené ve Smlouvách (viz rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 26. února 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, body 17 a 23, a usnesení Soudního dvora ze dne 10. října 2013, *Nagy*, C-488/12 až C-491/12 a C-526/12, EU:C:2013:703, bod 15).

Dle judikatury Soudního dvora pojem „uplatňování práva Unie“ ve smyslu článku 51 Listiny vyžaduje existenci určitého stupně souvislosti, která jde nad rámec příbuznosti dotyčných oblastí nebo nepřímého dopadu jedné oblasti na druhou. Pro určení, zda

vnitrostátní právní úprava spadá do uplatňování (působnosti) unijního práva ve smyslu článku 51 Listiny, je třeba kromě dalších skutečností ověřit, zda má uvedená vnitrostátní právní úprava za cíl provádět ustanovení unijního práva, jakou má tato právní úprava povahu a zda sleduje jiné cíle, než které zahrnuje unijní právo, i když může toto právo nepřímou ovlivnit, a zda existuje zvláštní ustanovení unijního práva v této oblasti nebo způsobilé ji ovlivnit. V konkrétních případech Soudní dvůr dospěl k závěru, že základní práva Unie nelze uplatnit na vnitrostátní právní úpravu z důvodu skutečnosti, že unijní ustanovení v dotčené oblasti neukládala členským státům žádnou povinnost ohledně situace dotčené v původním řízení (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 6. března 2014, *Siragusa*, C-206/13, EU:C:2014:126, body 24-26 a judikatura tam citovaná).

V daném případě je tedy určující posouzení, zda při rozhodování o snížení dávky státní sociální podpory – příspěvku na bydlení uplatňují správní orgány ČR právo Unie ve výše uvedeném smyslu. Vnitrostátní systémy sociálního zabezpečení jsou na unijní úrovni koordinovány zejména nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, jehož hlavním účelem je zachování sociální ochrany osob, které využívají práva volného pohybu. Zmíněné nařízení ani jiné akty sekundárního práva Unie ovšem neupravují hmotněprávní podmínky vzniku nároku na uvedenou dávku ani její rozsah. Při stanovení podmínek pro poskytování příspěvku na bydlení a rozsahu, v jakém mají být poskytován, tedy členské státy neuplatňují právo Unie (obdobně viz rozsudek Soudního dvora ze dne 11. listopadu 2014, *Dano*, C-333/13, EU:C:2014:2358, body 89-91).

Na uvedenou otázku nedopadají ani ustanovení unijních antidiskriminačních směrnic vydávaných na právním základě čl. 19 Smlouvy o fungování EU (dřívější čl. 13 Smlouvy o založení Evropského společenství), jejichž působnost je omezena pouze na taxativně vymezené důvody diskriminace a nad jejich rámec není namístě rozsah působnosti směrnic rozšiřovat (viz např. rozsudky velkého senátu Soudního dvora ze dne 11. července 2006, *Chacón Navas*, C-13/05, Sb. rozh., s I-6467, EU:C:2006:456, bod 56, a ze dne 17. července 2008, *Coleman*, C-303/06, Sb. rozh., I-5603, EU:C:2008:415, bod 46). Mezi tyto důvody, kterými jsou pohlaví, rasa nebo etnický původ, náboženské vyznání nebo přesvědčení, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientace, ovšem případ stěžovatele, resp. posuzovaná právní úprava, zjevně nespadá. Ani v této souvislosti tedy nejsou dány podmínky k použití Listiny základních práv EU [obdobně rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 12. 2014, *Fag og Arbejde (FOA)*, C-354/13, EU:C:2014:2463, body 36-39].

I kdyby se ovšem (hypoteticky) Listina základních práv EU na danou úpravu vztahovala, bylo by třeba její relevantní ustanovení (čl. 20 ve spojení s čl. 34 Listiny základních práv EU), uplatňovat obdobně jako výše zmíněná ustanovení Listiny základních práv EU, případně citovaných mezinárodních smluv, tedy tak, že nezakládají právo na absolutní rovnost v přístupu k sociálním dávkám, a přihlížet k nim v souladu s čl. 52 odst. 5 Listiny základních práv EU (tj. při vědomí rozdílu mezi „právy“ a „zásadami“ uznanými Listinou základních práv EU, viz též závazné vysvětlivky k uvedeným ustanovením obsažené ve Vysvětlení k Listině základních práv EU).

Byť argumentace krajského soudu k tvrzené nepřipustné diskriminaci OSVČ ve vztahu k příspěvku na bydlení není, pokud jde o některé dílčí aspekty této věci, natolik

pokračování

obsáhlá, jako výše uvedená argumentace Nejvyššího správního soudu, dospívá krajský soud ke shodným závěrům jako Nejvyšší správní soud, a navíc z obdobných důvodů, a opírá se přitom o relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že se krajský soud vypořádal s namítanou otázkou, k níž již navíc existuje ustálená prejudikatura, zcela dostatečně a nezkrátil tak stěžovatele v jeho právu na spravedlivý proces. Krajský soud se dostatečně vypořádal i s druhým namítaným důvodem tvrzené diskriminační povahy zákona o státní sociální podpoře, jenž má spočívat v rozlišování mezi vlastnickým a nájemním bydlením. Tuto otázku ovšem navíc stěžovatel v kasační stížnosti konkrétně nenamítal, stejně jako v žalobě ani v kasační stížnosti konkrétním způsobem nezpochybnil samotný výpočet výše příspěvku na bydlení podle příslušných ustanovení zákona o státní sociální podpoře.

IV.

Závěr a náklady řízení

Ze všech uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu vynaložených nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nenáleží z důvodů uvedených v § 60 odst. 2 s. ř. s.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 11. srpna 2016

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu