



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **L. A.**, zast. Mgr. Petrem Juráněm, advokátem se sídlem Dvořákova 588/13, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 1. 2018, čj. MPSV-2018/19554-920, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 10. 2018, čj. 41 A 12/2018-38,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Úřadu práce České republiky, krajské pobočky v Jihlavě, kontaktní pracoviště Žďár nad Sázavou, ze dne 12. 12. 2017, čj. 20476/2017/ZNS, bylo rozhodnuto, že žalobci bude od prosince 2017 příspěvek na živobytí ve výši 6 210 Kč měsíčně vyplácen tak, že částka 4 010 Kč měsíčně bude vyplácena poštovní poukázkou a částka 2 020 Kč měsíčně bude vyplácena v poukázkách na nákup zboží. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 1. 2018 zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného žalobce brojil žalobou podanou u krajského soudu, který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

[3] Krajský soud ve shodě se správními orgány dospěl k závěru, že výplata příspěvku v poukázkách na nákup zboží je v souladu s § 43 odst. 5 písm. a) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, a odmítl námitky žalobce, že tato forma výplaty příspěvku jej diskriminuje.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností.

[5] Úvodem stěžovatel zdůraznil, že již v žalobě namítal, že § 43 odst. 5 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi je v rozporu s ústavním pořádkem. Postupem správních orgánů bylo zasaženo do jeho práva na lidskou důstojnost (čl. 1 Listiny základních práv a svobod), byl porušen princip autonomie vůle (čl. 2 odst. 3 Listiny) a bylo rovněž zasaženo jeho právo na informační sebeurčení (čl. 10 odst. 3 Listiny). Z těchto důvodů již v žalobě navrhl, aby krajský soud přerušil řízení a předložil věc Ústavnímu soudu k posouzení, zda zákon, jehož má být při řešení věci použito, není v rozporu s ústavním pořádkem. Krajský soud tak ovšem nepostupoval, věc Ústavnímu soudu nepředložil a svůj postup nijak nezduvodnil. Krajský soud jen bez bližšího zdůvodnění konstatoval, že žalobní námitky považuje za bezpředmětné. Krajský soud se tedy nijak nezabýval meritem věci a vycházel jen ze znění § 43 odst. 5 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Napadený rozsudek je proto nejen nezákonný, ale také nepřezkoumatelný.

[6] Stěžovatel rozvedl, že poukázky lze použít na nákup zboží a služeb pouze u subjektů, které je akceptují. To zasahuje do jeho práva na rovnost v lidské důstojnosti a důstojnosti v právech. Stěžovatel je bez racionálního důvodu omezován v rozhodnutí, kde utratí svůj příspěvek a v důsledku uvedeného omezení je také nucen některé zboží nakupovat draž.

[7] Shora uvedené omezení je podtrženo skutečností, že stěžovatel trpí celiakií a má lékařem nařízenou bezlepkovou dietu. Stěžovatel má přitom jako osoba trpící více zdravotními obtížemi zájem a „bytové právo“ rozhodovat o své stravě, jakož i stravovat se kvalitně a zdravě. Chce si kupovat potraviny kvalitní a osvědčených značek, což ve většině prodejen, kde lze platit poukázkami, není možné.

[8] Skutečnost, že stát stěžovateli poskytuje příspěvek na živobytí, neznamená, že se z něj stává občan druhé kategorie, kterému mohou správní orgány mluvit do toho, jaké potraviny smí či nesmí kupovat, zda ta která potravina je pro něj potřebná či nikoli.

[9] Ponižující a diskriminační je také způsob výplaty dávky v poukázkách, které se svým vzhledem významně odlišují od jiných poukázek. Každý zaměstnanec prodejen, kterému stěžovatel poukázku předloží, zjistí, že stěžovatel je příjemcem příspěvku na živobytí. Příjemci jiných dávek nic podobného sdělovat nemusí. Dochází tak k přímému zásahu do práva stěžovatele na informační sebeurčení (čl. 10 odst. 3 Listiny).

pokračování

[10] Za poukázky lze koupit pouze zboží, které je uvedeno v příslušném seznamu. To opět představuje diskriminaci stěžovatele, který se bez svého zavinění ocitl ve stavu hmotné nouze, neboť je bez dalšího zařazen do skupiny osob potenciálně zneužívající dávky např. ke koupi alkoholu. Stěžovatel nemůže poukázkou platit ani u lékařů v případech, v nichž by požadoval zdravotní výkon, který není hrazen z veřejného zdravotního pojištění (až na několik málo výjimek). Jeho důstojnost a rovnost v právech je tímto způsobem pošlapána.

[11] Nelze pominout ani situace, kdy se stěžovatel nenachází ve velkém městě, neboť na venkově je počet prodejen, v nichž poukázky akceptují, omezen. Příjemci těchto dávek (včetně stěžovatele) tedy musí cestovat několik kilometrů, aby se dostali k příslušné prodejně. Náklady s tím spojené není možné hradit poukázkou.

[12] Zákonodárce má sice oprávněnou snahu zamezit zneužívání sociálních dávek, ale může tak učinit jen způsobem neporušujícím ústavu a ústavní práva příjemců dávek. Vždy je třeba zachovávat princip proporcionality. V daném případě se však zásah do práv příjemců dávek vymyká z proporcionálního poměru k významu sledovaného, byť legitimního, cíle omezit zneužívání dávek.

[13] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby NSS postupoval podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, popř. aby napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[14] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejprve se NSS zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku a dospěl k závěru, že je nedůvodná. Je sice nutné připustit, že krajský soud se výslovně návrhem stěžovatele na předložení věci Ústavnímu soudu k posouzení, zda § 43 odst. 5 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi není v rozporu s ústavním pořádkem, nezabýval. Na straně druhé však nelze přehlédnout, že implicitně je z napadeného rozsudku zřejmé, že tento návrh stěžovatele krajský soud nepovažoval za důvodný, neboť dovodil, že žalobní námitky, které se vztahovaly k stěžovatelem namítaným zásahům do práva na lidskou důstojnost, do práva na informační sebeurčení, jakož i námitky údajného porušení zásady autonomie vůle či proti nemožnosti platit poukázkami ve všech obchodech, jsou zcela bezpředmětné. Uvedený nedostatek tedy nedosahuje takové intenzity, že by bylo zapotřebí bez dalšího dovodit nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Krajský soud přitom jinak dostatečně vysvětlil, na základě jakých úvah ke svému rozhodnutí dospěl a jeho skutkové a právní názory jsou zcela srozumitelné a logické (k otázce přezkoumatelnosti srov. např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS).

[17] Podle § 43 odst. 5 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi *způsob výplaty určuje plátce dávky tak, že bere v úvahu schopnosti a možnosti osoby v hmotné nouzi s dávkou v hmotné nouzi hospodařit a využít dávku k účelu, ke kterému je určena. Způsob výplaty příspěvku na živobytí může určit plátce dávky tak, že nejméně 35 % a nejvýše 65 % přiznané dávky bude poskytnuto využitím poukázky opravňující k nákupu zboží ve stanovené hodnotě. Příjemci dávky, který pobírá dávku déle jak 6 měsíců v posledních 12 měsících, bude dávka vyplácena tak, že nejméně 35 % a nejvýše 65 % dávky bude vyplaceno poukázkami opravňujícími k nákupu zboží ve stanovené hodnotě.*

[18] K věci samé NSS v obecné rovině ve shodě s rozsudkem ve věci sp. zn. 7 Ads 268/2017 konstatuje, že na dávky státní sociální podpory je třeba pohlížet jako beneficium státu, který si může (při respektování ústavně právních limitů) stanovit podmínky, za kterých je bude vyplácet. K tomu srov. vedle rozsudků NSS ze dne 1. 2. 2017, čj. 1 Ads 269/2016-30, ze dne 29. 9. 2015, čj. 4 Ads 187/2015-26, i nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 9. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 40/97, ze dne 23. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 54/10, ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 31/09 a další. Např. v nálezu ze dne 23. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08, Ústavní soud k sociálním právům uvedl, že „nemají bezpodmínečnou povahu a je možné se jich domáhat pouze v mezích zákonů [čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod]. Toto ustanovení dává pravomoc zákonodárci stanovit konkrétní podmínky realizace sociálních práv.“ Obdobně srov. i nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 31/09, v němž tento soud uvedl, že se „ve svých nálezech většinou vyjadřuje zdrženlivě k realizaci sociálních práv zakotvených v hlavě čtvrté Listiny, neboť si je vědom toho, že rozsah sociálních práv (...) je limitován možnostmi státního rozpočtu, podloženými výsledky hospodaření státu. Teprve v rámci těchto možností se uplatní limity, dané příslušnými články Listiny, upravujícími sociální práva. Posouzení otázky účelnosti a vhodnosti zákonné úpravy v této oblasti Ústavní soud ponechává v pravomoci zákonodárce, do jehož činnosti Ústavní soud kromě případů zjištěné neústavnosti zasahovat nemůže. Jde totiž o otázky svou podstatou politické. Pojmovým znakem sociálních práv je skutečnost, že nemají bezpodmínečnou povahu a je možné se jich domáhat pouze v mezích platných zákonů (čl. 41 Listiny). Tato absence přímé vymahatelnosti se projevuje v nutnosti jejich zákonného vymezení, které je pak současně i podmínkou konkrétní realizace jednotlivých sociálních práv.“

[19] Nyní posuzovanou spornou otázkou se již zabýval také Krajský soud v Ostravě v rozsudku ze dne 29. 5. 2019, čj. 17 Ad 18/2018-30, který poukázal na skutečnost, že k formě výplaty posuzované dávky ve formě poukázek přistoupil zákonodárce novelou zákona o pomoci v hmotné nouzi provedenou zákonem č. 382/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, přičemž podle důvodové zprávy k tomuto zákonu „cílem předložených opatření je zvýšit motivaci osob k rychlé změně jejich nepříznivé sociální situace pomoci znovu začlenění na trh práce a zabránit s ohledem na současnou míru nezaměstnanosti jejich nedůvodnému setrvání v systémech sociální ochrany (...). Účelem opatření je racionalizace pomoci ve snaze zabránit užití dávky k jinému účelu než ke kterému má sloužit“. NSS též souhlasí se závěry Krajského soudu v Ostravě, že důvodem zavedení způsobu výplaty dávky pomoci v hmotné nouzi v poukázkách zákonodárce sledoval racionální cíl, kterým je zvýšení efektu dopadu této dávky pro příjemce a nikoliv jeho ostrakizace či cokoliv jiného.

pokračování

[20] K otázce namítané diskriminace NSS uvádí, že princip rovnosti zacházení s osobami nacházejícími se ve srovnatelné situaci, obecně zakotvený např. v čl. 3 Listiny, je porušen, pokud odlišnost v zacházení nemá žádné objektivní a odůvodnitelné ospravedlnění [srov. např. náleze ze dne 28. 2. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 9/95 (N 16/5 SbNU 107; 107/1996 Sb.), a navazující judikaturu]. Při výplatě dávky pomoci v hmotné nouzi ve formě poukázek ovšem podle názoru NSS k žádné diskriminaci nedochází. Jak výše uvedeno, cíle výplaty dávek touto formou jsou zcela legitimní. Diskriminaci (resp. stigmatizaci) nelze spatřovat ani v grafické podobě poukázek. Jistě nemusí být vždy příjemné jednání osob prodávajících zboží (resp. poskytující jiné služby) při placení těmito poukázkami, ale případná nevhodnost či neslušnost těchto osob (které si zřejmě neuvědomují, že v podobné situaci jako stěžovatel se za určitých okolností může ocitnout každý) nezakládá bez dalšího diskriminaci. Poukázky jsou přitom anonymní (stěžovatel ani nenamítá, že by na nich bylo uvedeno jeho jméno a příjmení, popř. jiné identifikační údaje), takže lze také jen stěží hovořit o zásahu do práva na informační sebeurčení, protože osobám tyto poukázky odebírající není totožnost stěžovatele (popř. jiných osob dávky pobírající a poukázkami platícími) známa.

[21] NSS soud dodává, že si uvědomuje určitou nekomfortnost tohoto způsobu výplaty dávky pro její příjemce, která skutečně může spočívat v obtížné dosažitelnosti některých druhů zboží či nalezení vhodného prodejce. Je však nezbytné opětovně zdůraznit, že dávky pomoci v hmotné nouzi jsou beneficiem státu, který si může (při respektování ústavně právních limitů) stanovit podmínky, za kterých je bude vyplácet. Smyslem poskytnutí této dávky není jen zabezpečení základních životních potřeb žadatele o dávku, ale také motivace této osoby, aby svým vlastním úsilím dosáhla zlepšení své sociální situace a nebyla závislá na systému sociálních dávek. Poukázky nepochybně umožňují zabezpečení základních lidských potřeb a ani podle názoru NSS se nejedná o způsob výplaty, který by byl v rozporu s ústavními právy, které namítá stěžovatel.

[22] Stěžovatel se ostatně mylí v tom, že má (ústavní, resp. bytostné) „*právo na nákup potravin kvalitních a osvědčených značek*“. Takové právo totiž nemá nikdo. Kvalitní potraviny jsou povětšinou poměrně drahé a každý (tedy také osoby schopné se samy o sebe po hmotné stránce postarat) musí vážit, které potraviny a v jakém množství si s ohledem na svou finanční situaci může vlastně dovolit. Stěžovatelův požadavek na realizaci jeho údajného práva na nákup tohoto druhu potravin je tedy ve své podstatě sám o sobě diskriminační, neboť by jej (resp. všechny osoby odkázané na dávky pomoci v hmotné nouzi) zcela nedůvodně zvýhodňoval oproti zákazníkům, kteří na systém sociálních dávek odkázání nejsou. Za tohoto stavu nelze považovat ani za diskriminující stěžovatelem vytýkané seznamy zboží, které ve své podstatě pouze realizují motivační charakter dávky (resp. její části vyplácené v poukázkách) a zabraňují jejímu zneužití. Tyto závěry lze obdobně vztáhnout na stěžovatelem namítané lékařské výkony nehrazené z veřejného zdravotního pojištění.

[23] NSS zdůrazňuje, že tímto konstatováním ani nenaznačuje, že by zrovna stěžovatel nutně byl nebo musel být osobou, která dotčené dávky zneužívá. Je ovšem třeba si uvědomit, že zákonodárce z povahy věci nutně musí volit do značné míry obecné řešení, které se vztahuje na všechny osoby, které tyto dávky pobírají. Individuální okolnosti pak

může plátce dávky hodnotit ve výši dávky, která bude v poukázkách vyplácena (v poukázkách lze vyplácet nejméně 35 % a nejvýše 65 % přiznané dávky).

[24] NSS tedy shrnuje, že tato kasační námitka je nedůvodná, neboť po stěžovateli nepochybně lze (stejně jako po každém jiném) spravedlivě požadovat, aby výběr potravin (i jiného zboží či služeb), které nakupuje, přizpůsobil nejen svému zdravotnímu stavu, ale také své hmotné situaci, přičemž příspěvek na živobytí slouží k zabezpečení základních (nikoli nadstandardních) lidských potřeb.

[25] V této souvislosti z hlediska posouzení proporcionality lze přiměřeně odkázat na náleze Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 55/13, podle něhož platí: „Článek 26 odst. 3 Listiny zakotvuje právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací a právo těch, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, na hmotné zajištění v přiměřeném rozsahu. Jak ze sociálních, tak ekonomických důvodů je nutné minimalizovat ekonomickou škodu a osobní rozvrat, který s sebou ztráta zaměstnání přináší. Stejně tak je ale důležité poskytnout nezaměstnaným pozitivní incentivy, aby se stali znovu zaměstnanými co nejdříve, jak je to možné. [...] Mechanismus realizace předmětného práva tak spočívá v tom, že stát nezaměstnaným dočasně při naplnění zákonných podmínek poskytuje jistou výši finančních prostředků, jelikož (objektivně) nastala nemožnost realizovat jejich ústavně zaručené právo na získání prostředků pro jejich životní potřeby prací. Platí přitom, že ten, kdo nesplňuje podmínky nároku na tuto podporu, je pak odkázán na pomoc v hmotné nouzi podle čl. 30 odst. 2 Listiny“. Ve shodě s citovaným náleze je vhodné zdůraznit, že pomoc v hmotné nouzi, tj. zajištění základních životních podmínek (čl. 30 odst. 2 Listiny), představuje nižší standard než hmotné zajištění (čl. 26 odst. 3, čl. 30 odst. 1 Listiny), což se může projevit také ve způsobu výplaty dávek pomoci v hmotné nouzi, tj. poukázkami. Podstatné však je, že podle názoru NSS výplata těchto dávek formou poukázek nevede k praktickému znemožnění realizace ústavního práva dle čl. 30 odst. 2 Listiny na zajištění základních životních podmínek (NSS považuje za potřebné s ohledem na argumentaci stěžovatele opětovně zdůraznit, že tedy ne všech životních podmínek, ale pouze těch základních). To ostatně ani stěžovatel netvrdí, neboť jeho námitky směřují spíše k omezenému komfortu nákupu zboží (služeb) za poukázky, tj. menšímu výběru zboží, popř. jeho horší dosažitelnosti. Také s ohledem na již výše uvedené tedy nelze považovat výplatu dávek pomoci v hmotné nouzi formou poukázek ani za neproporcionální sledovanému účelu, kterým je také motivace osob, které dotčené dávky pobírají, aby svým vlastním úsilím dosáhly zlepšení své sociální situace.

[26] K námitkám stěžovatele na základě výše uvedeného NSS uzavírá, že výplatu dávek pomoci v hmotné nouzi ve formě poukázek nelze bez dalšího považovat za diskriminační či neproporcionální. Všechny kasační námitky stěžovatele jsou nedůvodné a není ani důvod pro vyhovění návrhu na předložení věci Ústavnímu soudu. NSS rozpor § 43 odst. 5 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi s ústavním pořádkem neshledal.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[27] NSS s ohledem na shora uvedené kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

pokračování

[28] Zároveň NSS rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak v řízení nevznikly náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. února 2020

Mgr. Ondřej Mrákota
předseda senátu