



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl samosoudcem JUDr. Petrem Černým, Ph.D., ve věci

žalobce: V. Ch., narozený X,
bytem X,
proti
žalovanému: Ministerstvo práce a sociálních věcí,
sídlem Na Poříčním právu 376/1, 128 01 Praha 2,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 8. 2019, č. j. MPSV-2019-166126-916

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí, ze dne 12. 8. 2019, č. j. MPSV-2019-166126-916, a rozhodnutí Úřadu práce ČR- krajská pobočka Ústí nad Labem ze dne 1. 7. 2019, č. j. 121602/2019/UUA, se pro nezákonnost zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

1. Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 8. 2019, č. j. MPSV-2019/166126-916, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajská pobočka v Ústí nad Labem ze dne 1. 7. 2019, č. j. 121602/2019/UUA. Uvedeným rozhodnutím bylo rozhodnuto o odejmutí doplatku na bydlení ode dne 1. 6. 2019 dle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“), protože žalobce uzavřel novou nájemní smlouvu platnou od 1. 6. 2019 na byt č. XA na adrese Y, nacházející se v oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů vyhlášené opatřením obecné povahy.

Žaloba

2. Žalobce v žalobě uvedl, že napadené rozhodnutí je založeno na aplikaci zákonné úpravy, která je v rozporu s ústavním pořádkem. Dle žalobce je toto rozhodnutí nepřezkoumatelné, jelikož se žalovaný nedostatečně vypořádal s námitkou užívacího práva k bytu a doložení nové nájemní smlouvy k bytu v témže bytovém domě ve vlastnictví stejného vlastníka. Žalobce nesouhlasí s interpretací ustanovení § 33 odst. 9 zákona o pomoci v hmotné nouzi, jelikož je to v rozporu s principem proporcionality ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a § 2 odst. 3 a 4 správního řádu. Žalobce poukázal na striktní výklad žalovaného, pokud dovodil, že žalobce nabyl od 1. 6. 2019 nové užívací právo k bytu, přestože se žalobce pouze přestěhoval do vedlejšího bytu v totéž domě, ve vlastnictví stejného vlastníka. Žalobce zdůraznil, že důvodem jeho přestěhování bylo naplnění účelu ustanovení § 33 odst. 9 a § 33d zákona o pomoci v hmotné nouzi, přičemž ke dni 1. 6. 2019 došlo pouze ke změně nájemního vztahu, založeného již před vstupem opatření obecné povahy v účinnost. Žalobce dále namítal, že žalovaný neposoudil soulad opatření obecné povahy s ustanovením § 33d zákona o pomoci v hmotné nouzi, podle něhož lze vyhlásit opatření obecné povahy v rozsahu konkrétních míst na území obce, v nichž se sociálně nežádoucí jevy prokazatelně vyskytují, nikoli na území celé obce. Žalobce tudíž považuje opatření obecné povahy za nicotný právní akt a domnívá se, že žalovaný pochybil, když se námitkou nicotnosti vůbec nezabýval. Žalobce upozornil také na nevypořádání se s tím, že § 33 odst. 9 a § 33d je v kolizi s ústavním pořádkem, zvláště pak se zákazem nerovného zacházení při uplatňování práva na pomoc v hmotné nouzi ve spojení se svobodou pohybu a pobytu. Závěrem žalobce poznamenal, že se žalovaný nevypořádal ani s tím, že protiústavnost předmětné úpravy, protiústavnost a protizákonnost opatření obecné povahy je v současné době předmětem soudních řízení.

Vyjádření žalovaného k žalobě

3. Žalovaný k výzvě soudu předložil správní spis a písemné vyjádření k žalobě, v němž navrhl její zamítnutí pro nedůvodnost. K neexistenci znaku nového užívacího práva dle § 33 odst. 9 zákona o pomoci v hmotné nouzi žalovaný uvedl, že žalobce dne 5. 6. 2019 doložil novou nájemní smlouvu na byt č. 1 v téže nemovitosti, čímž došlo ke změně předmětu užívání bytu, přičemž na nově vzniklou situaci je nutné pohlížet jako na vznik nového práva na užívání nového bytu. Vzhledem k tomu, že se jednalo o byt, který se nacházel v oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, které bylo vyhlášeno opatřením obecné povahy, musel Úřad práce ČR odejmout doplatek na bydlení. Dále žalovaný uvedl, že zákonné ustanovení § 33 odst. 9 zákona o pomoci v hmotné nouzi neumožňuje žádné výjimky a neumožňuje správní uvážení. Ohledně nicotnosti opatření obecné povahy ve vztahu k § 33d zákona o pomoci v hmotné nouzi žalovaný uvedl, že prvostupňový orgán k němu nemohl přihlížet a odkázal na rozhodnutí Krajského úřadu Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

Středočeského kraje ze dne 15. 3. 2019, č. j. 037816/2019/KUSK. Ke kolizi právní úpravy s ústavním pořádkem žalovaný uvedl, že Úřadu práce ČR ani odvolacímu orgánu nepřísluší hodnotit, zda je právní úprava v souladu s ústavním pořádkem a není oprávněn rušit zákony či opatření obecné povahy. Žalovaný byl toho názoru, že prvoinstanční správní orgán nepostupoval v rozporu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi, když ode dne 1. 6. 2019 odejmul doplatek na bydlení. Závěrem žalovaný konstatoval, že své rozhodnutí nepovažuje za nepřezkoumatelné a nezákonné a uvedl, že je mu známo, že ustanovení § 33 odst. 9 a § 33d zákona o pomoci v hmotné nouzi ve znění platném do 23. 9. 2021 byla zrušena nálezem Ústavního soudu ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 40/17.

Posouzení věci soudem

4. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), bez jednání, neboť žalovaný s tímto postupem výslovně souhlasil a žalobce nesdělil soudu do dvou týdnů od doručení výzvy svůj nesouhlas s takovýmto projednáním, ačkoli byl ve výzvě výslovně poučen, že nevyjádří-li se v dané lhůtě, má se za to, že souhlas s rozhodnutím bez jednání byl udělen.
5. Napadené rozhodnutí soud přezkoumával podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věť druhé a třetí a v § 75 odst. 2 věť první s. ř. s. Z ní vyplývá, že soud přezkoumává rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení odůvodnit. Bez návrhu žalobce pak musí soud podle § 76 odst. 2 s. ř. s. přihlédnout toliko k takovým vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají jeho nicotnost. Takové nedostatky však nebyly v projednávané věci zjištěny.
6. Soud po zvážení skutkového a právního stavu případu dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
7. Ze správního spisu soud zjistil následující podstatné skutečnosti. Žalobce podal dne 16. 5. 2019 žádost o doplatek na bydlení a doložil nájemní smlouvu ze dne 12. 10. 2018 na bytovou jednotku č. XB na adrese X. Dne 22. 5. 2019 vydal Úřad práce ČR rozhodnutí, jímž přiznal žalobci doplatek na bydlení ve výši 2 782,- Kč měsíčně od května 2019. Dne 31. 5. 2019 ukončil žalobce nájemní smlouvu bytové jednotky č. XB, následně téhož dne uzavřel novou nájemní smlouvu platnou od 1. 6. 2019 na bytovou jednotku č. XA na stejné adrese. Dne 14. 2. 2019 vydal Magistrát města Ústí nad Labem opatření obecné povahy, č. j. MMUL/OKSS/23850/2019/KohM, s názvem *Vyhlášení města Trmice a města Ústí nad Labem jako oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů*, které nabylo účinnosti dne 2. 3. 2019.
8. Nejprve se soud zabýval tvrzenou námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z důvodu nedostatečného vypořádání se s námitkou užívacího práva k bytu a doložení nové nájemní smlouvy k bytu v témže bytovém domě ve vlastnictví stejného vlastníka. Soud považuje vypořádání se s touto námitkou na straně 3 a 4 napadeného rozhodnutí za dostatečné. Žalovaný zdůraznil, že žalobce užíval byt č. XB ode dne 12. 10. 2018 na základě platné nájemní smlouvy. Tato smlouva byla uzavřena ještě před vyhlášením opatření obecné povahy s účinností ode dne 2. 3. 2019, kterým byla uvedená oblast označená jako oblast se Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, tudíž mu byl přiznán doplatek na bydlení. Novou nájemní smlouvu na byt č. 1 žalobce uzavřel za účinnosti nového opatření obecné povahy dne 1. 6. 2019, proto prvostupňový orgán postupoval dle § 33 odst. 9 zákona o pomoci v hmotné nouzi a odejmul žalobci doplatek na bydlení. Soud toto odůvodnění považuje za dostatečné a nespatřuje v něm nepřezkoumatelnost.

9. Podle § 33 odst. 9 zákona o pomoci v hmotné nouzi, ve znění účinném do 23. 9. 2021, platilo, že nárok na doplatek na bydlení nevznikne, pokud se byt, jiný než obytný prostor podle odstavce 6 věty první nebo ubytovací zařízení nachází v oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů vyhlášené opatřením obecné povahy podle § 33d. Ustanovení věty první se nepoužije na případy, kdy vlastnické právo nebo právo na užívání bytu, jiného než obytného prostoru podle odstavce 6 věty první nebo ubytovacího zařízení vzniklo před vydáním opatření obecné povahy podle § 33d.
10. Před vlastním vypořádáním jednotlivých námitek považuje soud za potřebné připomenout, že problematikou vyhlášení oblastí se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů se již zabýval Ústavní soud, který nálezem ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 40/17, publ. pod č. 344/2021 Sb., zrušil § 33 odst. 9 a § 33d zákona o pomoci v hmotné nouzi dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů, tj. dnem 24. 9. 2021. V tomto nálezu Ústavní soud vyslovil, že předmětná ustanovení neobstojí podle kritérií potřebnosti a přiměřenosti přezkoumávaného prostředku omezení ústavně zaručeného práva, ani z hlediska poskytování doplatku na bydlení v bytech, neboť existují šetrnější řešení směřující k omezení dávek osobám, které nejsou spjaty s obcí, kde o dávku žádají. Ústavní soud konstatoval, že *„[p]ředmětný zásah do práva na pomoc v hmotné nouzi je – jako cíl napadených ustanovení – nejen ústavně nepřijatelný, ale jako prostředek k ochraně veřejného pořádku a k zamezení zneužívání dávek není ani vhodný a do budoucna může přinést řadu nežádoucích důsledků, jimiž je mj. i omezení vnitřní migrace v rámci obce, vedoucí k rozporu napadených ustanovení se svobodou pobytu podle čl. 14 odst. 1 ve spojení s čl. 3 odst. 3 Listiny.“*
11. Odnětí nároku na doplatek na bydlení osobám, které se hodlají do vyhlášené oblasti nastěhovat (§ 33 odst. 9 zákona o pomoci v hmotné nouzi), je pak nepřiměřeným opatřením i ve vztahu k ochraně veřejného pořádku a veřejného zájmu na zamezení tzv. obchodu s chudobou. Sociálně vyloučené osoby často setrvávají v dané lokalitě i bez doplatku na bydlení, jehož ztrátu se snaží kompenzovat nezřídka způsoby spíše posilujícími již existující zvýšený výskyt sociálně nežádoucích jevů. Nepřiměřenost je prohlubována – vedle zmíněné plošnosti OOP (nemožnosti individualizace jeho účinků), vylučující zkoumání, zda osoby, kterých se opatření dotkne, skutečně mají podíl na zvýšeném výskytu sociálně nežádoucích jevů – i tím, že stát se tak zbavil důležitého nástroje k řešení sociální situace jednotlivce prostřednictvím posílené diferenciace pomoci v hmotné nouzi, ve prospěch restriktivního nástroje, který sociální vyloučení osob může ještě prohloubit. Vydávání OOP tak nevede k předcházení vzniku sociálně vyloučených oblastí, ale k jejich přesunu do jiných míst.“
12. Ústavní soud uzavřel, že *„[n]apadená ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi jsou neústavním zásahem do práva na zajištění základních životních podmínek v oblasti bydlení podle čl. 30 odst. 2 Listiny, který neobstojí ani z hlediska mezí přípustných k domáhání se tohoto práva ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny. Jde pouze o nesystémovou reakci bez trvalejších účinků na dlouhodobě neuspokojivě řešený problém sociálního vyloučení. Jeho ústavní nepřijatelnost vyplývá z rozporu důsledků, k nimž použití napadených ustanovení vede, s principem rovnosti*

v důstojnosti podle čl. 1 odst. 1 Listiny, když nedovoluje individualizovanou diferenciaci mezi skutečnými původci sociálně nežádoucích jevů (spojovanými s tzv. sociální turistikou), jejichž koncentraci mají napadená ustanovení předcházet, a ostatní, s obcí spjatou populací, nacházející se v postavení "oběti" těchto jevů. Namísto silnější motivace obecních samospráv ke spolupráci s úřadem práce při poskytování doplatku na bydlení napadená ustanovení prostor pro ni daný eliminují. V rozporu s čl. 3 odst. 3 Listiny působí újmu na právu na pomoc v hmotné nouzi podle čl. 30 odst. 2 osobám, které uplatní svoji ústavně zaručenou svobodu pobytu podle čl. 14 odst. 1, resp. působí újmu na využití této svobody těm, kteří upřednostní doplatek na bydlení. Přestože Ústavní soud rozumí – v podmínkách absence zákona o sociálním bydlení – pocitům občanů obcí, kteří bez vlastního zavinění nyní "nemají zastání" při řešení problémů sociálně vyloučených lokalit svých obcí, nelze k věci přistupovat na úkor perspektivy sociální emancipace osob v hmotné nouzi a občanské soudržnosti (sociálního smíru) v obci. Jelikož napadená ustanovení jsou neslučitelná s ústavním pořádkem, Ústavní soud je ke dni vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů zrušil.“

13. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 13. 5. 2003, č. j. 7 A 146/2001-29, publ. pod číslem 2/2003 Sb. NSS, uvedl, že „zruší-li Ústavní soud některé ustanovení zákona pro jeho neústavnost, odpovídá principu oprávněného očekávání, aby soud v přezkumném řízení zrušil rozhodnutí správního orgánu, které se o ně opírá“. Uvedený právní názor zdůvodnil Nejvyšší správní soud tím, že při přezkoumání zákonnosti rozhodnutí není správní soud vázán ustanovením takto zrušeného zákona a musí dbát nálezu Ústavního soudu. Shodné závěry pak byly vysloveny např. v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2004, č. j. 7 A 48/2002-98, či ze dne 29. 6. 2005, č. j. 6 A 102/2001-59.
14. Soud dále poukazuje na závěry vyslovené v nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. II. ÚS 3764/12, ve kterém Ústavní soud navázal na svou starší judikaturu a konstatoval, že možnost retroaktivního účinku derogačního nálezu Ústavního soudu závisí v podstatné míře na povaze dotčeného právního vztahu, tedy zda jde o **vztah** vertikální, tj. mezi jednotlivcem a veřejnou mocí, nebo horizontální, tj. mezi jednotlivci navzájem. Zatímco v případech vertikálních právních vztahů je výše popsaný retroaktivní účinek zásadně přípustný, je-li v neprospěch veřejné moci, v ostatních případech, kdy zrušení protiústavního zákona působí v neprospěch jednotlivce, je naopak zásadně vyloučen. Shodné řešení uvedené právní otázky vyplývá rovněž např. z nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10.
15. Ve vztahu k řízení vedenému správním soudem podle § 65 a násl. s. ř. s. pak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 3. 2008, č. j. 5 Afs 7/2005-127, potvrdil, že „jakkoliv platí obecná zásada, podle níž zrušovací nálezy Ústavního soudu mají v řízení o kontrole norem účinky *ex nunc a noli* ex tunc [...] představuje vyslovení interpretativního výroku Ústavním soudem o protiústavnosti právního předpisu překážku jeho aplikace v těch případech, kdy by ještě tato aplikace připadala v úvahu. Jinak řečeno, citovaný nálezn Ústavního soudu sice nemůže vyvolat možnost opětovného otevření těch případů, které již byly pravomocně ukončeny; zároveň však platí, že právní názor v něm obsažený nelze opomenout tehdy, pakliže se jedná o řízení dosud neskončená, a to i včetně těch řízení, které dobíhají u správních soudů. V těchto případech má (pouhý) interpretativní výrok Ústavního soudu pro aplikační praxi v podstatě stejný význam a smysl jako výrok, kterým se ruší právní předpis“.
16. Soud se s uvedenými závěry vyplývajících z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

a Nejvyššího správního soudu ztotožňuje, v plném rozsahu na obsah odůvodnění těchto rozhodnutí odkazuje a doplňuje, že v nyní projednávané věci neshledal důvodu se od těchto závěrů jakkoli odchýlovat.

17. Z odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 40/17 je zřejmé, že ustanovení § 33 odst. 9 a § 33d zákona o pomoci v hmotné nouzi, o něž se opírají rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, bylo protiústavní po celou dobu své účinnosti, přičemž nemůže být pochyb o tom, že bylo aplikováno v neprospěch žalobce, neboť orgánu veřejné moci umožňovalo za podmínek v něm stanovených nepřiznat či odejmout doplatek na bydlení, aniž by došlo k věcnému přezkumu, tj. k posouzení, zda žalobce splňuje hmotněprávní podmínky pro přiznání doplatku na bydlení.
18. Ačkoli tedy soud sám řízení o zrušení předmětného ustanovení nevyvolal, nemůže s ohledem na výše vyložená judikatorní východiska pominout tuto zásadní změnu právního stavu a trvat na formálním naplnění procesního předpisu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Tím by sice konal podle jeho textu, nikoli však jeho smyslu, porušil by ústavně chráněná práva žalobce (čl. 10 odst. 2 a čl. 36 odst. 1, 2 Listiny základních práv a svobod) a nadbytečně zatížil žalobce dalším řízením (řízením o ústavní stížnosti). Soud proto musí dát přednost řešení odpovídajícímu principu oprávněného očekávání a napadené rozhodnutí opírající se o neústavní část zákona zrušit pro nezákonnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2003, č. j. 7 A 146/2001-29; či rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 1. 2019, č. j. 55 A 24/2018-66). Soud podotýká, že shodně postupovaly ve skutkově a právně obdobných věcech i jiné krajské soudy (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2020, č. j. 10 A 133/2018-69, rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 3. 2019, č. j. 22 A 18/2018-31, či rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 1. 2019, č. j. 55 A 24/2018-66).
19. S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti soud uzavírá, že na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že žalovaný zatížil své rozhodnutí nezákonností podle § 78 odst. 1 s. ř. s. Současně podle § 78 odst. 4 s. ř. s. soud vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem, který vyslovil soud v tomto zrušujícím rozsudku. Vzhledem k tomu, že stejnou nezákonností je zatíženo i rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žádost bude třeba znovu věcně posoudit, přistoupil soud podle § 78 odst. 3 s. ř. s. výrokem I. rozsudku i ke zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Dalšími námitkami žalobce se soud nezabýval, neboť to v kontextu protiústavnosti ustanovení, na jejichž základě bylo napadené rozhodnutí vydáno, a z toho plynoucí nemožnosti jeho opětovného vydání vyhodnotil jako nadbytečné.
20. Současně soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve výroku II. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobce nevyčísлил náklady řízení, přestože měl ve věci úspěch.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

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 pouze 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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 11. května 2022

JUDr. Petr Černý, Ph.D. v.r.
samosoudce