



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Martinem Kopou ve věci

žalobkyně: **L. B.**
trvale bytem X
zastoupena advokátem Mgr. Tomášem Krejčím
Špitálka 434/23b, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
Na Poříčním právu 1, 128 01 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 4. 2023, č. j. MPSV-2023/84407-921,

takto:

- I. Žaloba se *zamítá*.
- II. Žalobkyně *nemá právo* na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované se *nepřiznává* náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Podstata věci

1. Na obecný příspěvek na bydlení *v bytech* mají dlouhodobě nárok jejich vlastníci a nájemci. Zákonodárce se na počátku roku 2022 – v souvislosti se zvýšením cen energií – rozhodl zavést novou kategorii příspěvku na bydlení ve *stavbách pro individuální či rodinnou rekreaci*. Nárok na něj ovšem dal jen jejich *vlastníkům*. A žalobkyně si takovou stavbu k trvalému bydlení pronajímá.

2. Zákon žalobkyni podle jejího názoru svévolně diskriminuje. Není tu podle ní rozumný důvod, proč by na tuto novou formu příspěvku na bydlení neměli mít nárok i nájemci, jako tomu je u obecného příspěvku na bydlení v bytech. Vyzvala proto soud, aby se obrátil na Ústavní soud s návrhem na vyslovení protiústavnosti použité právní úpravy. Nebo aby ji za použití analogie vyložil v její prospěch. Soud tyto výzvy nevyslyšel. Níže vysvětlí proč.

II. Relevantní skutkové okolnosti

3. Žalobkyně se svojí rodinou bydlí v pronajaté stavbě pro rodinnou rekreaci na adrese Bystrc 1096, 635 00 Brno („pronajatá rekreační stavba“). Kvůli navyšování životních nákladů souvisejících zejména s růstem cen energií a potravin podala na konci října 2022 žádost o přiznání příspěvku na bydlení podle § 24a zákona o státní sociální podpoře, ve znění zákona č. 17/2022 Sb. („zákon o státní sociální podpoře“). Žádala o jeho přiznání od 8. 10. 2022.
4. Úřad práce žádosti žalobkyně nevyhověl. Vůbec se nedostal k hodnocení její opodstatněnosti. Roli hrála jediná formální okolnost – že žalobkyně není vlastnící pronajaté rekreační stavby. Ustanovení § 24a zákona o státní sociální podpoře totiž dává nárok na příspěvek na bydlení ve stavbě pro individuální či rodinnou rekreaci jen jejich vlastníkům. Podle doložených nájemních smluv žalobkyně používá pronajatou rekreační stavbu k bydlení od 1. 1. 2019. Ve správním spise je i protokol stavebního úřadu, podle kterého pronajatá rekreační stavba přiměřeně splňuje požadavky na stavbu pro individuální či rodinnou rekreaci podle zákona o státní sociální podpoře. Její vlastník by podle § 24a zákona o státní sociální podpoře žádost podat mohl. Ale žalobkyně byla jen její nájemní. Proto jí úřad práce příspěvek na bydlení nepřiznal (rozhodnutím ze dne 8. 2. 2023, č. j. 28532/23/VY).
5. Žalobkyně se odvolala. Namítala, že úřad práce vyložil příslušnou právní úpravu v rozporu s jejím smyslem a účelem. Příspěvek na bydlení má pomoci osobám a rodinám, které mají nedostatečné finanční zdroje na udržení stávajícího bydlení. Jde hlavně o nájemné a další náklady související s bydlením. Včetně energií. Přijetí zákona č. 17/2022 Sb., na jehož základě se v zákoně o státní sociální podpoře objevil nový příspěvek na bydlení ve stavbách pro individuální či rodinnou rekreaci, motivovala tíživá ekonomická situace mnoha obyvatel Česka. Zákonodárce rozšířil okruh oprávněných k příspěvku na bydlení. Důvodová zpráva sama přiznávala, že dosavadní znění zákona bylo ve vztahu k osobám užívajícím byt na základě služebnosti či podnájemní smlouvy nespravedlivé. Smyslem zákona č. 17/2022 Sb. bylo narovnat tuto nespravedlnost.
6. Podle žalobkyně tu ovšem chybělo racionální odůvodnění, proč by měl být osobou oprávněnou jen vlastník stavby pro individuální či rodinnou rekreaci a nikoliv její nájemce. Obzvláště pokud zákon vymezuje okruh oprávněných osob v případě užívání bytu velmi široce. Vlastník stavby pro individuální či rodinnou rekreaci je na tom vlastně lépe, pokud mu na rozdíl od nájemce alespoň svědčí vlastnictví takové nemovitosti. Ta přes svůj formální status může mít i násobně vyšší hodnotu, než například rodinný dům (stavba pro bydlení) v horším stavu či lokalitě. Příspěvek na bydlení by proto měl sledovat faktický stav – zda se byt nebo stavba pro individuální či rodinnou rekreaci fakticky užívá. Také by měl sledovat, kdo náklady na bydlení skutečně platí. Právě na tuto osobu totiž dopadá tíživá situace. Právě tato osoba by měla být příjemcem příspěvku na bydlení.

7. Žalobkyně si uvědomovala, že správní orgán váže znění zákona. Úřad práce však podle ní mohl použít analogii s § 24 zákona o státní sociální podpoře (užívání bytu). Ten upravuje fakticky totožný případ jako § 24a zákona o státní podpoře (užívání stavby pro individuální či rodinnou rekreaci). Jediným rozdílem je, že § 24 zákona o státní sociální podpoře výslovně zmiňuje i nájemce, nikoliv pouze vlastníka. Přiznat nárok pouze vlastníkovu stavby pro individuální či rodinnou rekreaci a nikoliv nájemci, který fakticky hradí veškeré náklady, je podle žalobkyně diskriminační a odporuje to čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod („Listina“).
8. Žalovaný nicméně odvolání žalobkyně zamítl a potvrdil rozhodnutí úřadu práce (rozhodnutím ze dne 14. 4. 2023, č.j. MPSV- 2023/84407-217). Uvedl, že je na vůli zákonodárce, jakým způsobem stanoví rozsah a vymezí podmínky státní sociální podpory. Žalobkyně je coby nájemkyně stavby pro individuální či rodinnou rekreaci nesplňuje. Odvolací námitky proto ministerstvo nemohlo zohlednit v její prospěch.

III. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

9. **Žalobkyně** připomíná, že zákon č. 17/2022 Sb. kvůli enormnímu nárůstu cen energií rozšířil okruh oprávněných osob pro čerpání příspěvku na bydlení. Smyslem bylo narovnat nespravedlnost vůči osobám, které zákon z možnosti získat příspěvek na bydlení vylučoval (např. pokud měly k bytu služebnost nebo podnájemní smlouvu).
10. Ustanovení § 24a zákona o státní sociální podpoře diskriminuje osoby, které se nacházejí v hmotné nouzi, na základě toho, zda pro účely zajištění své vlastní bytové potřeby užívají v nájemním vztahu byt nebo stavbu pro rodinnou či individuální rekreaci. Žalobkyně v té souvislosti odkazuje na čl. 3 Listiny spolu s jejím čl. 30 odst. 2. Nespravedlnost co do okruhu oprávněných osob ostatně přiznal sám zákonodárce v důvodové zprávě. Okruh oprávněných osob zůstal bezdůvodně nespravedlivým i po novele. Žalobkyně zopakovala, že by příspěvek na bydlení měl sledovat primárně faktický stav a kdo náklady na bydlení skutečně platí.
11. Rozhodnutí správních orgánů jsou výsledkem použití právního předpisu, který je v rozporu s ústavním pořádkem. Žalobkyně již v odvolání navrhovala použití analogie podle § 24 zákona o státní sociální podpoře, podle kterého příspěvek na bydlení náleží i osobě, která na základě nájemní smlouvy užívá byt. Užití analogie by v tomto případě naplnilo smysl a účel zákona o státní sociální podpoře.
12. Žalobkyně kromě toho navrhla, aby se soud obrátil na Ústavní soud s návrhem na přezkum ústavnosti § 24a zákona o státní sociální podpoře.
13. Podle **žalovaného** zákon srozumitelně uvádí výčet titulů užívání nemovitostí, který má zákonodárce v úmyslu kompenzovat přiznáním dávky. Důvodová zpráva v tomto výčtu nezakládá žádné pochybnosti.
14. Žalovaný doplnil, že § 24a zákona o státní sociální podpoře vznikl na základě pozměňovacího návrhu poslance Víta Kaňkovského, který omezení nároku pouze na vlastníky rekreačních staveb odůvodnil cílem minimalizovat nadužívání příspěvku na bydlení, který vychází pouze z příjmů a nákladů na bydlení. Úmyslem zákonodárce tedy bylo rozšířit okruh osob, které mohou mít nárok na příspěvek na bydlení, ale nikoliv neomezeně a s důvodnými limity. Správní orgány při jejich postupu omezuje znění zákona, který použití analogie nepřipouští.

IV. Hodnocení věci soudem

15. Podstatou žalobních námitek je nesouhlas žalobkyně s právní úpravu, kterou použily správní orgány. Vznáší pak dva okruhy námitek: a) že nárok nájemců staveb pro individuální a rodinnou rekreaci na příspěvek na bydlení lze dovodit za pomoci analogie s § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře, a b) že úprava v § 24a zákona o státní sociální podpoře, vylučující z nároku na příspěvek na bydlení ve stavbě pro individuální a rodinnou rekreaci její nájemce, odporuje ústavě. Soud níže v tomto pořadí námitky žalobkyně vypořádá. Nejprve ovšem vymezí základní právní rámec věci.

IV. 1. Základní právní rámec věci

16. Zpochybňovaný § 24a zákona o státní sociální podpoře zněl: „Nárok na příspěvek na bydlení pro období od 1. ledna 2022 do 31. prosince 2022 má též *vlastník, který užívá k trvalému bydlení stavbu pro individuální či rodinnou rekreaci*, splňuje-li podmínky podle § 24 odst. 1. Ustanovení § 24 odst. 2 vět první a druhé, odst. 3 a 4 se použijí obdobně. Pro stanovení výše nákladů na bydlení a normativních nákladů na bydlení se použijí obdobně ustanovení § 25 až 27 určená pro vlastníky bytů.“ (zvýraznil soud).
17. Napadené ustanovení se opravdu v zákoně č. 17/2022 Sb. objevilo až v důsledku iniciativy poslance Kaňkovského při projednávání návrhu tohoto zákona ve Sněmovně. Poslanec Kaňkovský svůj pozměňovací návrh odůvodnil slovy: „Navrhuje se na omezenou dobu letošního roku rozšířit okruh osob, které mohou mít nárok na příspěvek na bydlení, o vlastníky staveb pro individuální nebo rodinnou rekreaci, kteří ji užívají k trvalému bydlení. *Omezení nároku na vlastníky staveb pro individuální či rodinnou rekreaci je navrhováno s cílem minimalizovat nadužívání příspěvku na bydlení, který vychází pouze z příjmů a nákladů na bydlení.* (...). Vzhledem k tomu, že charakter staveb pro individuální rekreaci je velmi různorodý od letních chatků bez příslušenství až po v zásadě rodinné domy, navrhuje se pro účely dávky stanovit určité nepodkročitelné standardy těchto staveb. *Obdobně jako je tomu u doplatku na bydlení v rámci systému pomoci v hmotné nouzi.* Vzhledem k odborné kompetenci se navrhuje, aby splnění stanovených standardů kontrolovaly stavební úřady *stejně, jako tomu je u doplatku na bydlení.*“ (zvýraznění doplnil soud).
18. Pokud šlo o předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, podle poslance Kaňkovského to bylo obtížné odhadnout. Neměla však překročit desítky miliónů Kč (blíže viz: <https://bit.ly/3vDeSNz>).
19. Podmínky pro přiznání obecného příspěvku na bydlení upravoval § 24 zákona o státní sociální podpoře. Stanovil, že na něj za dalších zákonných podmínek má nárok *vlastník nebo nájemce bytu*. Oba pojmy definoval § 24 odst. 2. *Vlastníkem bytu* byl i (a) vlastník nemovitosti, ve které je byt, který vlastník užívá, (b) manžel, který užívá byt na základě práva bydlení odvozeného od vlastnického práva druhého manžela, pokud nárok na příspěvek na bydlení neuplatňuje manžel jako vlastník bytu, a (c) osoba, která užívá byt na základě služebnosti užívání celého bytu.
20. Za *nájemce bytu* se pro účely zákona o státní sociální podpoře považoval i (a) podnájemce celého bytu, který byt užívá se souhlasem vlastníka bytu (příčemž u podnájemního vztahu nájemce vstupoval do práv a povinností vlastníka bytu a podnájemce do práv a povinností nájemce bytu), a (b) oba manželé, mají-li k bytu společné nájemní právo.

IV. 2. Není tu prostor pro dotváření práva

21. Soud nejprve uvádí, že tu nespatřuje jakýkoliv prostor pro „dopsání“ nájemníků staveb pro individuální a rodinnou rekreaci do § 24a zákona o státní sociální podpoře na základě analogie. Jde tu o tzv. sociální právo, které spadá do rozsahu čl. 30 odst. 2 Listiny, podle nějž má každý, kdo je v hmotné nouzi, právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Podle komentářové literatury do ústavně chápané pomoci v hmotné nouzi spadá právě i úprava příspěvku na bydlení podle zákona o státní sociální podpoře, protože jde o dávku „primárně saturující nedostatek prostředků na úhradu nezbytných nákladů na bydlení.“ [Hlouch, L. Čl. 30 (Sociální práva. Právo na sociální zabezpečení). In: Husseini, F., Bartoň, M., Kokeš, M. a kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 852-853].
22. Podle čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se pak obecně lze tohoto práva domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Je to zákonodárce, kdo vymezuje hranice nároku příspěvku na bydlení coby určité formy plnění od státu. Za to také zákonodárce nese politickou odpovědnost. Odporovalo by dělbě moci, pokud by do vymezení osob, které mají mít právo na příspěvek na bydlení, vstoupily soudy a za pomoci dotváření práva jej rozšiřovaly. Je tu naopak na místě jejich zdrženlivost.
23. Prostor pro dotváření práva by tu navíc nebyl, i pokud bychom připustili, že absence nájemců staveb pro individuální a rodinnou rekreaci v § 24a zákona o státní sociální podpoře je tzv. otevřenou mezerou v zákoně – tedy, že v zákoně chybí určité ustanovení, jehož existenci by odůvodňoval požadavek vnitřní bezrozpornosti zákona a jeho obecný hodnotový účel (tzv. objektivně teleologický výklad). Dalo by se totiž argumentovat – jak to činí žalobkyně – že se obecný cíl zákona č. 17/2022 Sb. měl promítnout i v tom směru, aby příspěvek na bydlení ve stavbách pro individuální či rodinnou rekreaci mohli pobírat i jejich nájemci.
24. V tomto případě ale jde o *vědomou mezeru v zákoně*. Jak plyne z pozměňovacího návrhu poslance Kaňkovského, tato meze vznikla úmyslně. Nejde tedy o protiplánovou neúplnost zákona, která je předpokladem dotváření práva a vyplnění otevřené mezery v zákoně. Jasný text ustanovení s jasně průkazným úmyslem zákonodárce je hranicí pro dotváření práva. Podle odborné literatury dokonce nelze právo dotvářet ani tam, kde zákonodárce nesprávně posoudil teleologické pozadí právního řádu (sledující jeho účel nebo funkci) a přijal řešení, o kterém si myslel, že je s ním v souladu, ač tomu tak není (Melzer, F. *Metodologie nalézání práva: Úvod do právní argumentace*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 230-236). I pokud by tedy opomenutí nájemců pro individuální či rodinnou rekreaci odporovalo cíli zákona č. 17/2022 Sb., úmysl pozměňovacího návrhu poslance Kaňkovského je zjevný a brání dotvoření práva v § 24a zákona o státní sociální podpoře.
25. Související námitky žalobkyně proto nejsou důvodné. Prostor pro dotvoření práva tu není. Zbývá posoudit jeho ústavnost.

IV. 3. Soud neshledal použitou právní úpravu za protiústavní

Obecná východiska – vymezení standardu přezkumu

26. Žalobkyně v žalobě namítá svoji svévolnou diskriminaci, které chybí rozumné zdůvodnění. Opírá se o čl. 3 Listiny. Podle obsahu její argumentace jde ovšem o námitky na poli první věty čl. 1 Listiny, podle níž jsou *lidé rovní v důstojnosti i v právech*. Zatímco čl. 3 odst. 1 zakotvuje tzv. akcesorickou rovnost (rovnost v základních právech), čl. 1

zakotvuje obecnou neakcesorickou rovnost, tedy rovnost bez vztahu k některému ze základních práv.

27. Mezi čl. 1 a 3 Listiny lze podle soudu spatřovat vztah obecného a zvláštního. Jak v komentáři k Listině vysvětluje Zdeněk Kühn, čl. 1 vyjadřuje „obecnou ideu rovnosti, která je pro určité oblasti („kvalifikované“ zakázané diskriminační důvody) specifikována v čl. 3 odst. 1.“ [Kühn, Z. *Zákaz diskriminace* (čl. 3 odst. 1 a čl. 1). In: Kühn, Z., Kratochvíl, J., Kmec, J., Kosař, D. a kol. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*. Praha: Leges, 2022, s. 309-310]. Ustanovení čl. 1 Listiny tedy zakotvuje autonomní příkaz všeobecné rovnosti (nikoliv rovnosti v základních právech), který není závislý na čl. 3 Listiny.
28. Ustanovení čl. 3 Listiny lze použít, jen pokud je ve hře rozlišování na základě oněch „kvalifikovaných“ diskriminačních důvodů, které na první pohled při jejich použití v zákoně vyvolávají pozornost a obvykle se s nimi pojí úvaha o protiústavní diskriminaci (rasa, barva pleti, pohlaví, jazyk, víra a náboženství, politické či jiné smýšlení, národní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní nebo etnické menšině, majetek, rod nebo jiné postavení). Pod čl. 1 pak spadají případy odlišného zacházení na základě jiných důvodů, než které uvádí čl. 3. Požadavky čl. 1 Listiny proto dopadají na jakékoliv rozlišování, které provádí zákonodárce (Kühn, Z., cit. výše, s. 310).
29. Ústavní soud k tomu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 87/20 ze dne 18. 5. 2021 (body 105 a 106), uvedl:

„Při posuzování tvrzeného porušení principu rovnosti Ústavní soud vychází z toho (...), že intenzita ústavního přezkumu není primárně závislá jen na skutečnosti, zda k nerovnému zacházení dochází ve vztahu k jinému ústavně zaručenému právu (akcesoricky), či nikoli (neakcesoricky). Klíčovým bude zejména důvod odlišného zacházení, tj. stanovený rozlišovací znak (např. rasa, pohlaví, národnost, původ) a zároveň konkrétní právo či statek, ve vztahu ke kterému je odlišně zacházeno. Tomu pak musí odpovídat nároky kladené Ústavním soudem na zdůvodnění legitimacy odlišného zacházení. Při rozlišování z důvodů tzv. podezřelých, resp. důvodů týkajících se osobních charakteristik jednotlivce majících úzký vztah k ochraně důstojnosti člověka, je potřeba klást na zdůvodnění odlišného zacházení velmi přísné nároky, byť by se odlišné zacházení netýkalo jiného základního práva. Naopak bude-li důvodem odlišného zacházení (rozlišujícím znakem) kritérium běžně a nezbytně používané v určité oblasti právní regulace, byť by se odlišné zacházení dotýkalo jiného základního práva, bude intenzita ústavního přezkumu nízká. Míře ‚podezřelosti‘ rozlišovacího kritéria, kterou je nutno posuzovat v kontextu regulované právní oblasti, musí odpovídat přísnost nároků kladených na zdůvodnění odlišného zacházení tak, aby bylo prokázáno, že odlišné zacházení zároveň nepředstavuje zacházení diskriminační, tedy protiústavní.

(...) Nebude-li tedy důvodem rozlišení chráněná charakteristika uvedená či odvoditelná z čl. 3 odst. 1 Listiny (...), bude ústavně souladná taková právní úprava, která není projevem libovůle, tj. postačí, že sleduje nějaký legitimní cíl a je s to jej dosáhnout, resp. musí být v nějakém racionálním vztahu k účelu zákona, tj. může-li nějakým způsobem dosažení tohoto účelu ovlivnit či k jeho dosažení přispět, přičemž nemusí jít o řešení nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.“

30. Zdeněk Kühn v komentáři k Listině shrnuje, že čl. 1 Listiny lze použít ke zrušení zákonného ustanovení pro porušení ústavního zákazu diskriminace jen výjimečně. Obecný požadavek rovnosti podle čl. 1 Listiny totiž zamezuje jen rozlišování svévolnému, nemajícímu žádný rozumný důvod, typicky bude-li rozlišování mezi různými kategoriemi

osob svévolné, bez jakéhokoli věcného a racionálního zdůvodnění (Kühn, Z., cit. výše, s. 311, srov. též nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/15 ze dne 28. 6. 2016, bod 137).

31. V této věci přitom není ve hře žádný z kvalifikovaných důvodů odlišného zacházení podle čl. 3 Listiny. Na jejich pozadí je třeba vidět, že vznik a ústavní prosazování principu rovnosti je reakcí na určité typy společenského znevýhodňování a stigmatizace. Často se jedná o stigmatizaci, která významným způsobem pošlapává lidskou důstojnost a má zřetelné historické kořeny. „Morálně zavrženíhodné“ důvody odlišného zacházení častou budou mít vazbu na takto vyčleňované, stigmatizované a znevýhodňované menšiny. Tito „jináci“ na rozdíl od běžné společnosti těžko prosadí sebe a své zájmy na ze své povahy většinovém politickém fóru: nemají tam hlas. Úlohou moci soudní je proto právě podobným menšinám poskytovat zvýšenou ochranu [Bobek, M. Čl. 3 (Zákaz diskriminace, svobodná volba národnosti, zákaz postihu pro uplatňování práv). In: Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2023, s. 65 až 66]. To vše se projevuje ve výčtu zakázaných důvodů odlišného zacházení v čl. 3 odst. 1 Listiny, u něž má soudní přezkum vyšší intenzitu než u čl. 1 (nejintenzivnější je pak u „podezřelých“ zakázaných důvodů odlišného zacházení, jako jsou například rasa nebo etnický původ či pohlaví; srov. také nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/17 ze dne 27. 2. 2018, body 51 a 52).
32. Kategorii *nájemců staveb pro individuální a rodinnou rekreaci* však podle soudu nelze označit za skupinu stigmatizovanou, historicky znevýhodňovanou nebo čelící pošlapávání lidské důstojnosti. Nelze zde tedy použít ani zakázaný diskriminační důvod *majetku*. Nejde tu o strukturální majetkový „census“ v přístupu k základním právům, který by nijak nesouvisel s otázkou nároku na příspěvek na bydlení (viz také body 40 až 45 níže), a dosahoval by ústavní intenzity, která již spadá pod tento zakázaný důvod (blíže srov. Kühn, Z., cit. výše, s. 333-334). U této dávky státní sociální podpory zkrátka vždy musí existovat určitá hranice, které se odvíjí od sociální – a potažmo majetkové – situace žadatele, což ale samo o sobě nevede k aktivaci tohoto zakázaného důvodu odlišného zacházení.
33. V případě sociálních práv, jejichž podstatou je poskytování určitého plnění státu vůči konkrétně zákonem vymezeným skupinám osob, by v opačném případě prakticky každá zákonná norma pod tento zakázaný důvod musela spadat. To by opět naráželo na rozumné rozdělení moci, protože by to vedlo k vyšší intenzitě soudního přezkumu ústavnosti takovýchto zákonných ustanovení. A dalšímu „zúžení“ manévrovacího prostoru pro zákonodárce v oblasti, ve které by ho z pohledu ústavního práva (čl. 41 odst. 1 Listiny) měl mít nejširší (srov. taky Bobek, M., cit. výše, s. 66).
34. Nejde tu pak ani o zakázaný důvod *jiného postavení*. V nálezu Pl. ÚS 18/15 Ústavní soud specifikoval, že pojem *jiné postavení* má zahrnovat „pouze kritéria obdobná či blízká kritériím výslovně v daných ustanoveních zmíněným, nikoliv jakoukoliv myslitelnou situaci. Mělo by tak jít o důvody spočívající na osobní volbě jednotlivce odrážející jeho osobnostní rysy, jako jsou například víra, náboženství či politické názory, nebo důvody spočívající na osobních vlastnostech či osobní charakteristice, kterou si jedinec nemůže zvolit, jako jsou například pohlaví, rasa, barva pleti, národní nebo sociální původ, rod, věk či zdravotní postižení“ (bod 108). Jako důvod nespádající do rámce čl. 3 odst. 1 pak Ústavní soud shledal výši a strukturu příjmu pro účely zdaňování. Uvedl, že „kritérium daňového základu je kritériem morálně neutrálním, nijak *a priori* podezřelým a pro daňovou

legislativu běžným a v podstatě nezbytným“ (bod 109). To samé lze říci i o kritériu nájmu stavby pro individuální a rodinnou rekreaci (viz také body 40 až 45 níže).

35. V případě neexistence chráněné charakteristiky uvedené v čl. 3 odst. 1 je tedy třeba zkoumat, zda odlišné zacházení není projevem libovůle. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/17 ze dne 22. 1. 2019 (bod 69) Ústavní soud vymezil zjednodušený test pro použití čl. 1 Listiny. Pro zjištění, zda nedošlo k porušení rovného zacházení podle čl. 1 Listiny, je nutno se ptát:

1. zda jde o různé subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci,
2. zda je s nimi zacházeno rozdílným způsobem,
3. zda je odlišné zacházení dotčenému jednotlivci nebo skupině k tíži, a
4. zda takové zacházení není projevem libovůle, tedy zda má legitimní cíl a napadená zákonná ustanovení jsou s to jej dosáhnout [srov. Bartoň, M.. Čl. 1 (Svoboda, rovnost, důstojnost. Charakteristika základních práv). In: Husseini, Bartoň, Kokeš a kol., cit. výše, s. 111].

Právě perspektivou těchto kritérií se soud na napadenou právní úpravu v § 24a zákona o státní sociální podpoře zaměřil.

Použití obecných východisek v konkrétních okolnostech této věci

36. Pokud jde o první krok výše vymezeného testu, nelze pochybovat o tom, že nájemci bytů a staveb pro individuální či rodinnou rekreaci ve smyslu zákona o státní sociální podpoře jsou různými subjekty ve srovnatelné situaci, pokud jde o možnou potřebu žádat o příspěvek na bydlení. Platí to i pro porovnání vlastníků a nájemců staveb pro individuální či rodinnou rekreaci. Všechny tyto skupiny „uživatelů“ těchto staveb mohly mít týž problém, že je jejich ekonomická situace po skokovém zvýšení cen energií nutila žádat si o státní sociální podporu v podobě příspěvku na bydlení podle § 24 nebo § 24a zákona o státní sociální podpoře.
37. Ve vztahu ke druhému a třetímu kroku lze jen krátce konstatovat, že § 24a zákona o státní sociální podpoře s nájemci staveb pro individuální či rodinnou rekreaci *zachází rozdílně* oproti dvěma výše uvedeným skupinám nájemníků bytů a vlastníků staveb pro individuální či rodinnou rekreaci. Toto odlišné zacházení je současně *k tíži nájemníků staveb pro individuální či rodinnou rekreaci*, které § 24a zákona o státní sociální podpoře vyloučil z možnosti požádat si o tento nový příspěvek na bydlení.
38. Vše se tedy láme na posledním kroku testu a odpovědi na otázku, zda je popsané zacházení libovolné, tj. zda sleduje určitý legitimní cíl, kterého lze takto dosáhnout. Soud (nakonec) dospěl k závěru, že o libovůli nejde.
39. Pozměňovací návrh, který vedl k zakotvení § 24a zákona o státní sociální podpoře a omezení příspěvek na bydlení ve stavbách pro individuální či rodinnou rekreaci jen na jejich vlastníky, poslanec Kaňkovský ospravedlňoval jediným důvodem – aby se „nenadužíval příspěvek na bydlení, který vychází pouze z příjmů a nákladů na bydlení.“ Nedodal nic bližšího, pokud jde o konkrétní této hrozby nadužívání, tedy například jakým způsobem by k němu mělo docházet. To by se na první pohled mohlo jevit jako svévolné zákonodárné rozhodnutí, kterému chybí odpovídající rozumné zdůvodnění. Jde totiž o paušálně použitelný a bez hlubšího dokreslení i obsahově prázdný argument, kterým by se dalo odůvodnit prakticky každé odlišné zacházení v oblasti poskytování sociálních dávek.

40. Právní řešení zvolené v § 24a zákona o státní sociální podpoře se ovšem nápadně podobá úpravě jiné dávky, která má také svůj ústavní zdroj v čl. 30 odst. 2 Listiny a týká se bydlení – *doplatku na bydlení podle zákona o pomoci v hmotné nouzi*. O ten lze totiž také žádat i ve vztahu ke stavbám pro individuální či rodinnou rekreaci. Pozměňovací návrh poslance Kaňkovského na doplatek na bydlení dokonce odkazuje, pokud jde o standardy těchto staveb a jejich kontrolu stavebními úřady.
41. Důležitou roli v souvislosti s touto věcí hraje § 33a odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Podle něj již od 1. 1. 2015 platí, že se za byt pro účely tohoto zákona považuje – kromě obecně definovaného bytu v § 33a odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi – taky „soubor místností, které tvoří stavbu pro individuální či rodinnou rekreaci, nebo samostatná místnost, která tvoří stavbu pro individuální či rodinnou rekreaci, *pokud jsou tyto stavby užívány vlastníkem* k trvalému bydlení a pokud splňují standardy kvality bydlení podle § 33b odst. 1.“ (zvýraznil soud).
42. Jak plyne ze zvýrazněné části, i zde tedy zákonodárce učinil stejnou volbu jako v případě příspěvku na bydlení podle § 24a zákona o státní sociální podpoře. Omezil možnost pobírat doplatek na bydlení ve stavbě pro individuální či rodinnou rekreaci jenom na její vlastníky. Stejně tak platí, že doplatek na bydlení v bytě, který není stavbou pro individuální či rodinnou rekreaci, mohou získat i nájemníci (§ 33 odst. 1 ve spojení s § 33a odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi; srov. stejnou definici bytu v § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře). Odlišné zacházení s nájemníky bytů nebo vlastníky staveb pro individuální či rodinnou rekreaci oproti nájemníkům staveb pro individuální či rodinnou rekreaci je tu tedy stejné.
43. Není to přitom jediná podobnost. Ustanovení § 33b odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi, na něž odkazuje jeho výše citovaný § 33a odst. 4, totiž obsahuje úplně stejnou definici staveb pro individuální či rodinnou rekreaci jako § 24a odst. 2 zákona o státní sociální podpoře, přijatý na základě pozměňovacího návrhu poslance Kaňkovského.
44. Je tedy vidět, že úprava doplatku na bydlení byla inspirací pro přijetí § 24a zákona o státní sociální podpoře. Pozměňovací návrh poslance Kaňkovského to přiznává. Lze pro zjednodušení shrnout, že příspěvek na bydlení pro vlastníky staveb pro individuální či rodinnou rekreaci je ve výše uvedených aspektech „transplantátem“ úpravy doplatku na bydlení ve stavbách pro individuální či rodinnou rekreaci do zákona o státní sociální podpoře ze zákona o pomoci v hmotné nouzi.
45. Je přitom obecně známou skutečností, kterou lze bez větších obtíží a odborných znalostí zjistit z médií, že v případě doplatku na bydlení v minulosti docházelo k jeho rozsáhlému zneužívání, zejména ze strany majitelů ubytoven [srov. např. následující mediální články: (1) <https://bit.ly/3IU5qZf>, (2) <https://bit.ly/3vhotty>, (3) <https://bit.ly/3PERt5k>; k práci s obecně známými skutečnostmi této kategorie, které se nedokazují, viz nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3764/12 ze dne 13. 5. 2014, bod 27].
46. Jestliže se tedy úprava příspěvku na bydlení pro vlastníky staveb pro individuální či rodinnou rekreaci inspirovala doplatkem na bydlení pro tutéž skupinu osob, mohly ji doprovázet i obavy z „nadužívání“ nového příspěvku na bydlení, jak je zarámoval poslanec Kaňkovský. Mají určitý základ v minulé zkušenosti se zneužíváním doplatku na bydlení. Z tohoto pohledu již soud spatřuje na pozadí § 24a zákona o státní sociální podpoře legitimní cíl. Tohoto cíle omezení příspěvku na bydlení ve stavbách pro individuální a

rodinnou rekreaci pouze na vlastníky těchto staveb – a vyloučení jejich nájemců – mohlo dosáhnout (stejně jako je tomu u doplatku na bydlení v nich).

47. Systémovější perspektiva na tuto problematiku tedy nabízí odpověď na otázku, kterou si soud vymezil výše v bodě 38 – § 24a zákona o státní sociální podpoře, který vylučuje nájemníky staveb pro individuální či rodinnou rekreaci z možnosti získat příspěvek na bydlení, není produktem libovůle. A neodporuje tedy čl. 1 Listiny.
48. Soud z těchto důvodů nevyslyšel návrh žalobkyně, aby přerušil řízení a předložil věc Ústavnímu soudu k posouzení ústavnosti § 24a zákona o státní sociální podpoře. Podle soudu totiž toto ustanovení neodporuje ústavě.
49. Z toho též plyne, že tu není důvod pro zrušení rozhodnutí žalovaného a Úřadu práce, která se zakládají na jednoduchém použití § 24a zákona o státní sociální podpoře. Ten vylučuje žalobkyni coby nájemkyni pronajaté rekreační stavby z nároku na příspěvek na bydlení. Proto správní orgány nemohly rozhodnout jinak. Rozhodly po právu. A žalobní námitky nejsou důvodné.

V. Závěr a náklady řízení

50. Soud posoudil žalobní námitky jako nedůvodné. Proto žalobu zamítl.
51. Neúspěšná žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. *Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti tomuto rozsudku odmítne pro nepřijatelnost, pokud nebude svým významem podstatně přesahovat vlastní zájmy stěžovatele.* V řízení o kasační stížnosti musí stěžovatele zastupovat advokát.

Brno, 27. března 2024

Martin Kopa
samosoudce