



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Krupičkové a soudců Davida Hipšra a Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **P. B.**, zastoupený Mgr. Janem Kvapilem, advokátem se sídlem Sakařova 1631, Pardubice, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 1. 3. 2023, č. j. 52 Ad 17/2022-52,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Odměna ustanoveného zástupce Mgr. Jana Kvapila, advokáta, za zastupování žalobce v řízení o kasační stížnosti **s e u r č u j e** částkou 1 300 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Předmětem sporu je otázka stanovení rozhodného příjmu dle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře. Žalobce za rozhodný příjem pro přiznání dávky státní sociální podpory dle § 2 písm. a) zákona o státní sociální podpoře považuje skutečně vyplácenou částku invalidního důchodu po srážce ze mzdy a jiných příjmů realizované v exekučním řízení (dále též „srážky“); žalovaný naopak výši přiznaného invalidního důchodu před srážkami.

[2] Žalobce dne 6. 4. 2022 požádal o přiznání dávky státní sociální podpory, konkrétně příspěvku na bydlení dle § 24 a násl. zákona o státní sociální podpoře. Úřad práce ČR –

Krajská pobočka v Pardubicích (dále též „úřad práce“) jeho žádosti rozhodnutím ze dne 19. 8. 2022 nevyhověl, neboť žalobce podle něj nesplnil kritérium výše rozhodného příjmu. Žalovaný v rozhodnutí o odvolání potvrdil závěr úřadu práce a rozhodnutím ze dne 29. 9. 2022 odvolání zamítl. Zdůraznil, že zákon o státní sociální podpoře neumožňuje za rozhodný příjem považovat částku vyplacenou jejímu příjemci po srážkách, ale toliko částku upravenou o odpočet daně z příjmu připadající na tuto dávku.

II.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného o odvolání podal žalobce žalobu, kterou Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále též „krajský soud“) zamítl. Nepřisvědčil názoru žalobce, že u nároku na příspěvek na bydlení má rozhodný příjem vycházet z částky invalidního důchodu po srážkách, který je žalobci skutečně vyplácen. Uvedl, že zákonodárce v zákoně jasně vymezil, jak se příjem rozhodný pro přiznání dávky stanoví. V případě žalobce je rozhodným příjmem dávka důchodového pojištění, která je mu vyplácena. Ta podle zjištění správních orgánů a listin předložených žalobcem činila za rozhodné období 15 584 Kč měsíčně. V zákoně se pak již dále neuvádí, že správní orgány jsou při výpočtu rozhodného příjmu povinny přihlížet k různým srážkám z příjmu či přihlížet povinným platbám žadatele o dávku. Tuto povinnost zákon správním orgánům nestanovuje, přičemž absenci takové povinnosti nelze vnímat jako mezeru v zákoně, kterou je třeba dotvářet či dále vykládat. Správní orgány proto správně vychází z výše dávky důchodového pojištění ve 100% výši.

III.

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). Namítl v ní, že ze zákona o státní sociální podpoře bez dalšího nevyplývá, že by bylo vyloučeno jako rozhodný příjem zohlednit stěžovateli skutečně vyplácenou výši invalidního důchodu namísto výše formálně přiznané. Příslušnou právní normu je podle něj nutné vykládat s respektem k jejímu účelu, kterým je pomoc státu s hrazením některých životních nákladů osobám, které se ocitli v hmotné nouzi. Krajský soud přistoupil naopak k výkladu, který vede k tomu, že by nárok na příslušné dávky nebyl přiznán i osobám, které se skutečně nacházejí v hmotné nouzi, a tedy státem garantovaná pomoc a záchranná sociální síť by fakticky neplnila svůj účel, a to se všemi negativními důsledky s tím spojenými. Stěžovatel reálně disponuje toliko částkou po odečtu srážek, kterou je nucen krýt všechny své životní náklady, včetně nákladů na bydlení. Měly by být zohledňovány jeho skutečné poměry, nikoliv stav formální. Proto je souladný s články 10 odst. 1 a 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod pouze výklad zastávaný stěžovatelem. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby kasační soud napadený rozsudek zrušil, a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Žalovaný ve svém vyjádření poukázal na to, že rozsudek krajského soudu považuje za věcně správný a kasační stížnost za nedůvodnou. Navrhl proto, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl.

IV.

pokračování

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Dle § 5 odst. 1 písm. c) zákona o státní sociální podpoře *za příjem se pro účely stanovení rozhodného příjmu považují dávky nemocenského pojištění a důchodového pojištění po odpočtu daně z příjmu připadající na tuto dávku.*

[9] V systému sociálního zabezpečení, resp. sociální politiky státu v oblasti bydlení, existují dvě dávky. Příspěvek na bydlení, který je dávkou státní sociální podpory, a doplatek na bydlení, jež spadá do oblasti pomoci v hmotné nouzi.

[10] Příspěvek na bydlení, který je meritem projednávané věci, je primárně určen rodinám k dorovnání přiměřených nákladů na bydlení až do normativních nákladů na bydlení (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2008, č. j. 4 Ads 72/2008-78, či ze dne 6. 10. 2010, č. j. 3 Ads 23/2010-98, č. 2267/2011 Sb. NSS). Podle § 1 zákona o státní sociální podpoře se státní sociální podpora ve stanovených případech poskytuje v závislosti na výši příjmu (jde tedy o tzv. testované dávky), což je i případ příspěvku na bydlení. Stanovení podmínek pro splnění nároku pro poskytnutí dávky státní sociální podpory a její výše je plně v rukou zákonodárce, nikoliv moci soudní. Je na vůli zákonodárce, jakým způsobem stanoví rozsah a vymezí podmínky pro přiznání dávky státní sociální podpory (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2008, č. j. 4 Ads 62/2007-72, či ze dne 29. 9. 2010, č. j. 3 Ads 61/2010-48, č. 2268/2011 Sb. NSS). Výše příjmu žadatele je zde legitimním kritériem, jímž je stanoven okruh osob splňujících podmínky nároku na tuto dávku (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2016, č. j. 1 Ads 124/2016-23). Ústavní soud pak opakovaně poukázal na to, že ani stanovení zcela „fiktivní“ výše příjmu pro výpočet rozhodného příjmu u příspěvku na bydlení, jakožto dávky státní sociální podpory, není protiústavní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2016, č. j. 1 Ads 94/2016-20, a v něm obsáhle odkazovanou judikaturu kasačního a Ústavního soudu). Na dávky státní sociální podpory je nadto třeba pohlížet jako na beneficium státu, který si může (za předpokladu dodržení ústavně právních limitů) stanovit podmínky, za nichž bude tyto dávky vyplácet (srov. obdobně i rozsudky tohoto soudu ze dne 27. 8. 2015, č. j. 2 Ads 168/2015-32, či ze dne 26. 7. 2018, č. j. 7 Ads 268/2017-28).

[11] Zákonodárce, jak správně uvádí krajský soud, rozhodný příjem stanovil v souzené věci zcela jednoznačně. Jde o dávku důchodového pojištění po odečtu daně z příjmu připadající na tuto dávku. V žádném ustanovení zákona o státní sociální podpoře se nehovoří o tom, že rozhodným příjmem je skutečně vyplacená výše důchodu (po eventuálních srážkách). Exekuce, jakožto vynucené hrazení dluhů, jsou pro výši rozhodného příjmu nerozhodné, nejenom s ohledem na znění zákona, ale i pro následky, které by závěr prosazovaný stěžovatelem přinášel. Poskytováním příspěvku na bydlení osobám s dostatečnou výší důchodu (jako státní dávky), ale majícími dluhy, by fakticky došlo ke státní podpoře zadlužování, a to i v situaci, v níž je státem regulovaná maximální výše exekučně vymahatelné částky, tzv. nezabavitelná částka (k jejímu smyslu blíže např. nález

Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1351/16), a existují dávky pomoci v hmotné nouzi (o nich dále). Příspěvek na bydlení by tak byl poskytován i osobám, které dobrovolně neplnily své povinnosti, a to tím spíše, čím vyšší by jejich zadlužení bylo. Za nelogický soud shledává i možný důsledek přijetí závěru stěžovatele, kdy by výplata příspěvku na bydlení v situaci, v níž je věřitelem sám stát, sloužila fakticky k úhradě dluhu státu, byť by osoba bez dluhů a se stejným příjmem, na příspěvek nedosáhla (neměla by na něj nárok). Věřitel by tak poskytoval dlužníku finanční prostředky právě pro existenci dluhu, což se přičítá i hodnotové (morální) podstatě práva. Znevýhodnění (nastolení nerovnosti) nezadlužené části obyvatel se stejným příjmem je v takovéto situaci nabíledni.

[12] Konečně, zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, upravuje dva typy dávek k zajištění základních životních podmínek fyzických osob, a to dávky měsíčně se opakující (příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení) a dávky jednorázové označované souhrnně jako dávka mimořádné okamžité pomoci. Příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení jsou základními prostředky k zajištění osob nacházejících se v hmotné nouzi (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, č. j. 9 Ads 250/2020-40). Jedná se o dávky obligatorní, tedy takové, na které vzniká nárok splněním podmínek stanovených zákonem. K zajištění základních životních potřeb, nestačí-li k tomu dávky výše uvedené, lze přiznat v případě mimořádných okolností ještě další jednorázovou dávku okamžité mimořádné pomoci.

[13] Ústavní soud v nálezu pléna ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 40/17, k ústavní rovině uspokojení bytových potřeb shrnul, že „[s]oučástí esenciálního obsahu (jádra) práva na pomoc v hmotné nouzi (jeho smyslem a podstatou) je, jak lze dovodit z čl. 30 odst. 2 Listiny, uspokojení základní potřeby bydlení, jejíž naplnění je nezbytné pro zajištění základních životních podmínek. Takové porozumění uvedenému právu odpovídá i čl. 11 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, podle něhož ‘Státy, smluvní strany Paktu, uznávají právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt a neustálé zlepšování životních podmínek. Smluvní státy podniknou odpovídající kroky, aby zajistily uskutečnění tohoto práva, uznávající pro dosažení tohoto cíle zásadní důležitost mezinárodní spolupráce, založené na svobodném souhlasu.’ Obdobný závazek státu vyplývá i z čl. 27 odst. 3 Úmluvy o právech dítěte, čl. 14 odst. 2 písm. h) Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen i z čl. 28 odst. 1 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. Podle čl. 16 Evropské sociální charty mají smluvní strany ‘podporovat ekonomickou, právní a sociální ochranu rodinného života’ mj. ‘poskytováním bydlení pro rodiny’, což však neznamená ‘právo na bydlení’ zakotvené v čl. 31 jejího revidovaného znění, které však Česká republika neratifikovala. Způsob, jakým by měl stát uvedený závazek plnit, zda přímým zajištěním možnosti bydlení či pouze pomoci s úhradou nákladů s bydlením spojených prostřednictvím dávek z veřejných rozpočtů, není na ústavní úrovni řešen. Stát v současné době přímo, resp. prostřednictvím veřejnoprávních korporací či jiných subjektů osobám v bytové nouzi uspokojení základní bytové potřeby zajišťuje pouze pomocí dávek, mezi něž patří též doplatek na bydlení jako dávka buď jediná, nebo jako dávka přispívající k úhradě podstatné části nákladů na bydlení. Dochází-li k jejímu odepření z arbitrárních důvodů, jako je tomu podle napadených ustanovení, dotýká se to i plnění uvedených mezinárodních závazků České republiky (čl. 1 odst. 2 Ústavy).“ Nejvyšší správní soud pak v minulosti opakovaně uzavřel, že „[s]ystém dávek státní sociální podpory ovšem primárně neslouží k realizaci tohoto sociálního práva, nýbrž spíše realizací povinnosti státu pomáhat rodinám

pokračování

s dětmi (čl. 32 odst. 5 Listiny), přičemž na úrovni zákonného provedení tohoto základního práva v systému státní sociální podpory se za rodinu považuje i jednotlivec.“ (srov. rozsudky ze dne 11. 9. 2007, č. j. 4 Ads 109/2006-52, a ze dne 3. 2. 2010, č. j. 3 Ads 101/2009-60). K zachování jádra ústavních sociálních práv je tak primárně určen doplatek na bydlení (k soudním zásahům do těchto práv blíže body 47 a násl., nálezu sp. zn. Pl. ÚS 40/17), jakožto dávka pomoci v hmotné nouzi. Výklad krajského soudu důsledně ctící literu zákona není, jak naznačuje stěžovatel, ústavně nekonformní (nesouladný). Naopak, soudy ve věci sociálních práv, obzvláště jde-li o státní sociální podporu, která není oním posledním záchytným sítím v oblasti státní pomoci, musí být zdrženlivé a ctít široký prostor zákonodárce k uvážení o podmínkách pro nárok na tyto dávky, a to včetně stanovení výše rozhodného příjmu.

[14] Nad rámec kasační soud připomíná, že se v souzené věci neaplikuje Listina základních práv Evropské unie (viz rozsudek velkého senátu Soudního dvora Evropské unie ze dne 26. 2. 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, body 17 a 23, či usnesení téhož soudu ze dne 10. 10. 2013, *Nagy*, C-488/12 až C-491/12 a C-526/12, EU:C:2013:703, bod 15), ani akty sekundárního práva Evropské unie. Ty totiž neupravují hmotněprávní podmínky vzniku nároku na uvedenou dávku ani její rozsah. Při stanovení podmínek pro poskytování příspěvku na bydlení a rozsahu, v jakém má být poskytován, tedy členské státy neuplatňují unijní právo (obdobně viz rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 11. 11. 2014, *Dano*, C-333/13, EU:C:2014:2358, body 89-91).

[15] Nejvyšší správní soud pro výše uvedené shledal kasační stížnost nedůvodnou a uzavřel, že rozhodným příjmem dle § 5 odst. 1 písm. c) zákona o státní sociální podpoře je invalidní důchod po odpočtu daně z příjmu připadající na tuto dávku snížený o srážky ze mzdy a jiných příjmů.

[16] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl sice ve věci úspěch, avšak jedná se o věc sociální péče, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží (§ 60 odst. 2 ve spojení s § 120 s. ř. s. a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2021, č. j. 9 Ads 15/2021-31, bod 27, či ze dne 31. 8. 2022, č. j. 8 Ads 40/2021-38, bod 25).

[17] Stěžovateli byl krajským soudem ustanoven zástupce z řad advokátů, Mgr. Jan Kvapil. Podle § 35 odst. 10 věty první s. ř. s. zástupci stěžovatele, který mu byl soudem ustanoven k ochraně jeho práv, hradí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Nejvyšší správní soud proto přiznal ustanovenému zástupci stěžovatele v řízení o kasační stížnosti odměnu za jeden úkon právní služby (podání kasační stížnosti) podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., a to ve výši 1 000 Kč [srov. § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 3 cit. vyhlášky] a náhradu hotových výdajů paušální částkou za úkon právní služby ve výši 300 Kč (srov. § 13 odst. 4 téže vyhlášky). Celková odměna ustanoveného zástupce činí 1 300 Kč a bude mu vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 24. dubna 2024

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu