

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **L. B.**, zast. Mgr. Tomášem Krejčím, advokátem, se sídlem Špitálka 539/23e, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 4. 2023, č. j. MPSV-2023/84407-921, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 3. 2024, č. j. 41 A 15/2023-26,

t a k t o :

Řízení o kasační stížnosti **se přerušuje**.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalobkyně jakožto nájemkyně užívající k trvalému bydlení stavbu pro individuální či rodinnou rekreaci požádala o přiznání příspěvku na bydlení, a to ode dne 8. 10. 2022. Úřad práce České republiky - Krajská pobočka v Brně rozhodnutím ze dne 8. 2. 2023, č. j. 28532/23/VY, žalobkyni příspěvek na bydlení nepřiznal, neboť nedošlo k naplnění podmínky stanovené v § 24a odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění účinném do 31. 12. 2022 (dále jen „zákon o státní sociální podpoře“), podle které může být příspěvek přiznán pouze vlastníkovi stavby pro individuální či rodinnou rekreaci. Odvolání žalobkyně proti rozhodnutí úřadu práce Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „žalovaný“) rozhodnutím ze dne 14. 4. 2023, MPSV-2023/84407-921, zamítlo a napadené rozhodnutí potvrdilo.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který ji rozsudkem ze dne 27. 3. 2024, č. j. 41 A 15/2023-26, zamítl jako nedůvodnou. Krajský soud dal zapravdu správním orgánům, že příspěvek na bydlení podle § 24a odst. 1 zákona o státní sociální podpoře lze přiznat pouze vlastníkovi užívajícímu k trvalému bydlení stavbu pro individuální či rodinnou rekreaci, a nikoli nájemci. K tomu dodal, že s ohledem na projevený záměr zákonodárce při přijímání dotčené právní úpravy nebyl nájemce, resp. nikdo další kromě vlastníka do okruhu oprávněných osob zařazen úmyslně, a to konkrétně s cílem minimalizovat nadužívání příspěvku. Jedná se tak o vědomou mezeru v zákoně, a proto zde není žádný prostor pro dotváření práva soudem. Vyloučení nájemce z okruhu oprávněných osob zároveň

neshledal krajský soud diskriminačním, resp. protiústavním podle čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) ani podle čl. 1 Listiny. Pro zjištění (ne)porušení rovného zacházení podle čl. 1 Listiny použil test vymezený Ústavním soudem v nálezu ze dne 22. 1. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 32/17 (bod 69). V rámci jeho čtvrtého kroku, kdy je ověřováno, zda předmětné rozdílné zacházení není projevem libovůle, tedy že má legitimní cíl a napadená zákonná ustanovení jsou s to jej dosáhnout, shledal, že o libovůli zákonodárce nejde. Vycházel přitom z porovnání řešeného příspěvku na bydlení s doplatkem na bydlení podle § 33 a násl. zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“), který podle krajského soudu byl inspirací zákonodárci při přijímání dotčené právní úpravy a který je poskytován rovněž pouze vlastníkům staveb pro individuální či rodinnou rekreaci (§ 33a odst. 4). V minulosti byl tento doplatek hojně zneužíván, a to zejména pronajímateli ubytoven, a proto krajský soud spatřil v zabránění nadužívání příspěvku na bydlení legitimní důvod pro omezení jeho poskytování také pouze na vlastníky daného typu staveb.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost, v níž Nejvyššímu správnímu soudu navrhla, aby věc předložil Ústavnímu soudu, případně aby zrušil rozsudek krajského soudu, a to společně s rozhodnutími správních orgánů.

[4] Stěžovatelka považuje svoji kasační stížnost v první řadě za přijatelnou, neboť podstatně převyšuje její vlastní zájmy. Obdobně jako jí totiž mohl být i stovkám dalších osob nesprávně nepřiznán příspěvek na bydlení. Dále trvá na tom, že podoba § 24a odst. 1 zákona o státní sociální podpoře je projevem libovůle zákonodárce. Zpochybňuje dovození jejího opodstatnění krajským soudem, neboť zákonodárce má při vytváření právní úpravy sám její podobu odůvodnit způsobem, který bude pochopitelný.

[5] Stěžovatelka nesouhlasí ani s krajským soudem učiněným porovnáním příspěvku na bydlení s doplatkem na bydlení. Dotčená právní úprava příspěvku na bydlení byla přijata pouze na přechodné období (původně pouze na rok 2022, později prodlouženo i na rok 2023, v současnosti bez časového rámce). Jejím primárním cílem bylo pomoci lidem při skokovém zdražení energií a potravin. Doplatek na bydlení má jiný účel a je poskytován až v případě, kdy dotyčným nepostačuje poskytnutí právě příspěvku na bydlení. Stěžovatelka nepopírá, že v minulosti docházelo ke zneužívání doplatku na bydlení ze strany pronajímatelů, kdy byly jimi pronajímány k bydlení nevhodné prostory za nepřiměřené nájemné. Aby tomu v případě doplatku na bydlení i příspěvku na bydlení nedocházelo, stanovil zákonodárce podmínky na standard stavebně technického provedení a vybavení bydlení. Pokud tedy stavba pro individuální či rodinnou rekreaci splňuje požadavky podle § 24a odst. 2 zákona o státní sociální podpoře (což v daném případě splňuje - viz sdělení Úřadu městské části města Brna, Brno-Bystrc ze dne 13. 12. 2022, č. j. 22-18335/SU/FOL), a tedy blíží se svou kvalitou bydlení bytu, není důvod činit mezi nájemci těchto staveb a jejich vlastníky či nájemci bytů ohledně příspěvku na bydlení rozdíl. Navíc příspěvek na bydlení se nevztahuje na ubytovací zařízení, v souvislosti s nimiž podle krajského soudu ke zneužívání doplatku docházelo. Použité srovnání tudíž

pokračování

není přiléhavé ani důvodné. Ustanovení § 24a zákona o státní sociální podpoře proto stěžovatelka považuje za rozporné s ústavním pořádkem České republiky.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu, přičemž ohledně tvrzení stěžovatelky odkázal na své vyjádření k žalobě. Navrhl zároveň, aby Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

III. Relevantní právní úprava

[7] Stěžovatelce nebyl přiznán příspěvek na bydlení, neboť nesplnila podmínku vlastnictví stavby pro individuální či rodinnou rekreaci stanovenou v § 24a odst. 1 státní sociální podpoře, který zněl v době rozhodování takto:

„(1) 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.“.

[8] Citované ustanovení bylo do zákona o státní sociální podpoře vloženo zákonem č. 17/2022 Sb. Pro úplnost je vhodné dodat, že zákonem č. 456/2022 Sb. došlo ve zmíněném ustanovení ke změně časového období na rok 2023. Zákonem č. 407/2023 Sb. pak došlo k vypuštění časového rámce.

[9] Podle čl. 1 Listiny lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech. Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezcižitelné a nezrušitelné.

IV. Důvody předložení věci Ústavnímu soudu

[10] Čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu, který je zákonným soudem pro rozhodnutí ve výše uvedené věci, při poradě dospěl k předběžným závěrům, že kasační stížnost stěžovatelky je včasná a přípustná a že i jiné podmínky řízení jsou splněny. Rovněž shledal, že kasační stížnost je přijatelná. Skutkový stav není mezi účastníky sporný. Nejvyšší správní soud se proto musel soustředit na stěžejní otázku, zda byl příspěvek na bydlení stěžovatelce nepřiznán v souladu s ústavním pořádkem.

[11] Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že ustanovení § 24a odst. 1 zákona o státní sociální podpoře, v rozhodném znění, na základě kterého nebyl stěžovatelce příspěvek na bydlení přiznán, odporuje čl. 1 Listiny.

[12] Nejvyšší správní soud předně poznamenává, že se ztotožnil s názorem krajského soudu, podle něhož zde není prostor pro to, aby mezi oprávněné osoby pro pobírání příspěvku na bydlení podle § 24a zákona o státní sociální podpoře byla prostřednictvím dotváření práva soudem zahrnuta i osoba nájemce (bod 21. až 25. odůvodnění napadeného

rozsudku). Stejně tak souhlasí, že dotčená právní úprava není diskriminační ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny (bod. 26. až 34. odůvodnění napadeného rozsudku). Totožně s názorem stěžovatelky však nesouhlasí, že dotčená právní úprava neporušuje ve vztahu k osobě nájemce oproti osobě vlastníka princip rovnosti v právech ve smyslu čl. 1 Listiny.

[13] Krajský soud k rozporovanému závěru dospěl za pomoci aplikace čtyřstupňového testu ústavnosti, jenž pro kontrolu rovného zacházení sumarizoval Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/17. První tři kroky testu (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) shledal krajský soud splněnými (bod 36. a 37. napadeného rozsudku), s čímž Nejvyšší správní soud souhlasí. Krajský soud se tudíž zabýval i čtvrtým krokem, kde se posuzuje, zda odlišné zacházení není projevem libovůle, tedy zda má legitimní cíl a napadená zákonná ustanovení jsou s to jej dosáhnout. K tomu uvedl, že na první pohled by se dotčená právní úprava vzhledem k obsahu níže citovaného odůvodnění pozměňovacího návrhu mohla jevit jako svévolná. Na základě následného porovnání příspěvku na bydlení s doplatkem na bydlení však konstatoval, že o projev libovůle zákonodárce se nejedná, neboť posuzované ustanovení, resp. odlišné zacházení, má legitimní cíl.

[14] Nejvyšší správní soud však dospěl k opačnému závěru na základě následujících úvah.

[15] Ústavní soud ve svých rozhodnutích ve vztahu k principu rovnosti podle čl. 1 Listiny konstantně uvádí, že: „*[u]rčitá zákonná úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, nemůže být sama o sobě 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*“ (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 53/041).

[16] Jak již bylo zmíněno, ustanovení § 24a bylo do zákona o státní sociální podpoře vloženo zákonem č. 17/2022 Sb. Do něj se dostalo díky pozměňovacímu návrhu poslance MUDr. Víta Kaňkovského učiněnému při šesté schůzi Poslanecké sněmovny dne 11. 1. 2022 (sněmovní tisk 116). Jeho písemné odůvodnění znělo: „*[n]avrhuje 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 právnímu titulu užívání budou pro stanovení maximální uznatelné výše započitatelných nákladů na bydlení použity normativní náklady pro vlastníky bytů. Vzhledem k tomu, že charakter staveb pro individuální rekreaci je velmi různorodý od letních chatek 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*“ (viz <https://bit.ly/3vDeSNz>).

pokračování

[17] Důvodová zpráva k zákonu č. 17/2022 Sb. žádné zdůvodnění vložení § 24a (natož jeho zaměření pouze na vlastníky) do zákona o státní sociální podpoře neobsahuje, neboť její vyhotovení (5. 1. 2022) předcházelo zmíněnému jednání Poslanecké sněmovny (11. 1. 2022). V důvodové zprávě k zákonu č. 456/2022 Sb., jímž bylo poskytování řešeného příspěvku *de facto* prodlouženo i na rok 2023, je uvedeno: „*[v]zhledem k razantnímu nárůstu nákladů na bydlení se pro rok 2022 rozšířil okruh oprávněných osob pro příspěvek na bydlení o vlastníky rekreačních objektů, kteří je užívají k trvalému bydlení, pokud tyto objekty splňují podmínky základního vybavení. Vzhledem k tomu, že se předpokládá, že ani příští rok ceny v oblasti bydlení neklesnou, navrhuje se ponechat tuto výjimečnou možnost poskytovat příspěvek na bydlení do nebytového prostoru i pro příští rok.*“ Důvodová zpráva k zákonu č. 407/2023 Sb., jímž byl z dotčeného ustanovení odstraněn časový rámec, žádnou informaci přínosnou pro nyní řešenou věc neobsahuje.

[18] Uvedený pozměňovací návrh několikrát zmiňuje institut doplatku na bydlení. Nepochybně s ním tedy zákonodárce pracoval a byl pro něj jistou inspirací, jak dovodil krajský soud. Pravděpodobně proto byl i okruh oprávněných osob pro pobírání příspěvku vymezen (navržen a schválen) totožně, jako je tomu v souvislosti se stavbou pro individuální či rodinnou rekreaci u doplatku na bydlení (pouze vlastníci). Tato ani jiná jejich podobnost však sama o sobě podle Nejvyššího správního soudu neznamená, že v případě řešeného příspěvku má odlišné zacházení vůči nájemcům legitimní cíl v podobě minimalizace nadužívání příspěvku.

[19] Z důvodové zprávy k zákonu č. 252/2014 Sb., jímž byl do zákona o pomoci v hmotné nouzi vložena možnost získat doplatek na bydlení také v pozici vlastníka stavby pro individuální a rodinnou rekreaci, nevyplývá obava z nadužívání (či zneužívání) doplatku v případě rozšíření okruhu oprávněných osob i na osobu nájemce. K přijatému rozšíření okruhu oprávněných osob je zde pouze uvedeno, že: „*[m]ožnost poskytnutí doplatku na bydlení se navrhuje také vlastníkově, který bydlí ve stavbě pro rodinnou rekreaci, protože má tato stavba podobný charakter jako bydlení v bytě v rodinném domě a je mu i z pohledu veřejného stavebního práva nejbližší a zajišťuje lidsky důstojné dlouhodobé bydlení.*“ Zabránění nadužívání příspěvku na bydlení jakožto legitimní cíl pro rozdílné zacházení s nájemci z uvedeného dovodit nelze.

[20] Stejně tak jej podle Nejvyššího správního soudu nelze dovodit z toho, že doplatek na bydlení byl v minulosti zneužíván v souvislosti s pronajímáním nevhodných prostor. Jak stěžovatelka správně podotkla, zákonodárce na tento jev reagoval zavedením standardů kvality bydlení (viz důvodová zpráva k zákonu č. 252/2014 Sb). Krajským soudem konkrétně zmíněné zneužívání doplatku na bydlení u pronajímání prostor na ubytovnách nelze automaticky využít pro odůvodnění tvrzených obav z nadužívání řešeného příspěvku na bydlení u staveb pro individuální či rodinnou rekreaci (což nejsou ubytovny). Zákonodárce k tomu žádnou spojitost neuvedl a Nejvyšší správní soud sám žádnou jasnou souvislost neshledává.

[21] Naopak Nejvyšší správní soud má ze své činnosti povědomí o tom, že doplatek na bydlení lze poskytnout i nájemci zahradní chatky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2017, č. j. 6 Ads 331/2016-42), a to nikoli sice podle § 33a odst. 4

zákona o pomoci v hmotné nouzi, s nímž krajský soud dotčenou právní úpravu příspěvku na bydlení porovnával, nýbrž na základě § 33 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Díky tomuto „záchytnému“ ustanovení mohou v případech hodných zvláštního zřetele na doplatek na bydlení dosáhnout i osoby včetně nájemců, jež využívají k bydlení jiné prostory než byt, jímž je podle § 33a odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi míněna i stavba pro individuální či rodinnou rekreaci. Obdobné ustanovení ve vztahu k příspěvku na bydlení zákon o státní sociální podpoře neobsahuje. Doplatek na bydlení lze tudíž přiznat širšímu okruhu osob užívajících k bydlení širší spektrum obyvatelných prostorů. I proto nepovažuje Nejvyšší správní soud za správné porovnávat řešený příspěvek na bydlení s doplatkem na bydlení a z toho pak dovozovat legitimitu tvrzeného cíle, jak učinil krajský soud.

[22] Za účelem zjištění přítomnosti legitimního cíle Nejvyšší správní soud shlédl jednání Poslanecké sněmovny ze dne 11. 1. 2022, během něhož byl schválen již zmíněný pozměňovací návrh, díky kterému byl vložen § 24a do zákona o státní sociální podpoře. Žádné objasnění rozdílného přístupu k nájemcům oproti vlastníkům zde však nezaznělo. MUDr. Kaňkovský zde (při obhajování svého pozměňovacího návrhu během podrobné rozpravy) k tématu oprávněných osob bez dalšího pouze uvedl: „[z]důrazňuji, že to z dílky toho pozměňovacího návrhu musí být vlastníci. Tady není možné, aby to bylo formou podnájemního (zřejmě míněno nájemního) vztahu“ [viz [Videoarchiv Poslanecké sněmovny \(psp.cz\)](#), čas 16:50].

[23] Ani z jiného zdroje nezískal Nejvyšší správní soud informaci, jež by objasňovala posuzované rozdílné zacházení, a tedy dokládala legitimitu vymezeného cíle v podobě minimalizace nadužívání příspěvku na bydlení, ať už termínem nadužívat zákonodárce mínil termín zneužívat či cokoliv jiného.

[24] S ohledem na tyto skutečnosti Nejvyšší správní soud shledal, že v zákonodárcem uváděném odůvodnění rozdílného zacházení nelze spatřovat legitimní cíl (není založeno na objektivních a rozumných důvodech). Proto nelze než uzavřít, že ustanovení § 24a odst. 1 zákona o státní sociální podpoře, v rozhodném znění, nevyhovovalo (4. kroku) testu ústavnosti, a to pro absenci legitimního cíle.

[25] Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti podle § 48 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, přerušil za účelem předložení věci Ústavnímu soudu s návrhem na vyslovení protiústavnosti ustanovení § 24a odst. 1 zákona č. 117/1995, Sb., o státní sociální podpoře, ve znění zákona č. 17/2022 Sb., účinném do 31. 12. 2022.

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. listopadu 2024

JUDr. Jiří Palla

pokračování

předseda senátu