

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **J. Z.**, zastoupeného Mgr. Antonínem Novákem, advokátem se sídlem Pavelčákova 6/11, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, odbor sociálních věcí, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 11. 2008, č. j. KUOK 105946/2008, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 6. 2010, č. j. 38 Cad 3/2009 – 15,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Zástupci žalobce Mgr. Antonínu Novákovi, advokátu, **se přiznává** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti ve výši 1920 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností žalobce (dále též „stěžovatel“) brojil proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajského soudu“) dne 23. 6. 2010, č.j. 38 Cad 3/2009 – 15, (dále jen „napadený rozsudek“), jímž zamítl žalobu stěžovatele proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 11. 2008, č. j. KUOK 105946/2008, (dále jen „napadené rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Úřadu práce v Olomouci ze dne 24. 9. 2008, č.j. 5439/8/OLE-1/2 (dále též „prvoinstanční rozhodnutí“), kterým byla stěžovateli poskytnuta dávka státní sociální

podpory příspěvek na bydlení 1478 Kč měsíčně, ode dne 1. 7. 2008 do 30. 6. 2009, s tím, že pro každé kalendářní čtvrtletí je nutno doložit příjmy společně posuzovaných osob a náklady na bydlení.

V **žalobě** proti napadenému rozhodnutí žalovaného stěžovatel namítal, že napadené rozhodnutí považuje za nezákonné, když je jím krácen na svých veřejných subjektivních právech. Výpočet příspěvku považoval za diskriminační v tom, že nezaručuje rovná práva ve smyslu čl. 1, čl. 3 odst. 3 a čl. 30 Listiny základních práv a svobod, neboť způsob výpočtu příspěvku na bydlení znevýhodňuje osoby bydlící ve vlastních domech či bytech a družstevních bytech, ve prospěch uživatelů nájemních bytů. Zároveň dochází k diskriminaci podle bydliště s ohledem na počet obyvatel obce bydliště (velikost obce), kdy takto nastavená kriteria nastolují základní nerovnost příjemců této dávky. Proto navrhoval zrušení napadeného rozhodnutí a stejně tak i rozhodnutí prvoinstančního.

O žalobě rozhodl krajský soud **napadeným rozsudkem**, jímž žalobu zamítl a žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění napadeného rozsudku citoval ustanovení § 24 a § 27 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, na základě provedeného dokazování se ztotožnil se skutkovým stavem, z něhož vycházely jak správní orgán I. stupně, tak žalovaný. Výslednou částku příspěvku na bydlení ve výši 1478 Kč shledal jako stanovenou v souladu se zákonem. K argumentům stěžovatele, že je aplikací dotčených zákonných ustanovení diskriminován jako vlastník bytu s uplatněním kriteria trvalého bydliště pro stanovení výše normativních nákladů na bydlení, a že jsou porušována některá ustanovení Listiny základních práv a svobod, soud uvedl, že čl. 30 odst. 2 Listiny upravuje právo na pomoc v hmotné nouzi nezbytnou pro zajištění základních životních podmínek s tím, že dle odst. 3 podrobnosti stanoví zákon. Krajský soud odkázal i na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp.zn. 3 Ads 101/2009. S ohledem na uvedené skutečnosti krajský soud žalobu zamítl.

V **kasační stížnosti**, resp. v jejím doplnění ustanoveným zástupcem, stěžovatel uvedl, že kasační stížnost podává proto, že se domnívá, že krajský soud při vydání napadeného rozsudku vycházel z nesprávného posouzení právní otázky, a odkázal na důvody vymezené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Podle jeho názoru je ustanovení zákona o státní sociální podpoře upravující podmínky a kriteria pro výpočet výše příspěvku na bydlení diskriminační a tudíž v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, neboť porušuje základní principy zde deklarované. To vzhledem k tomu, že konkrétní výše příspěvku je vázána na skutečnost, zda je osoba vlastníkem či nájemcem bytu a v jak velké obci s ohledem na počet obyvatel bydlí. Dále pak zákon diskriminuje vlastníky bytů a uživatele družstevních bytů oproti nájemcům, když normativní náklady na bydlení jsou u vlastníků přes stoupající počet obyvatel konstantní, kdežto u nájemníků s ohledem na počet obyvatel obce stoupají. Aplikací diskriminačních ustanovení zákona došlo dle přesvědčení stěžovatele k vydání nezákonného rozhodnutí, a tím i k poškození práv žalobce. Touto aplikací dle názoru žalobce dochází k porušování čl. 1, 3 a 30 Listiny základních práv a svobod a čl. 2, 11 a 26 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Stěžovatel žádá, aby v souladu s výše uvedeným Nejvyšší správní soud zvážil možnost předložení věci k Evropskému soudnímu dvoru v rámci řízení o předběžné otázce. Vzhledem k tomu, že zákonná úprava činí v daných souvislostech

rozdíly mezi vlastníky bytu a nájemníky, je stěžovatel toho názoru, že byl a je namístě postup, který by se zabýval otázkou souladnosti uvedených ustanovení s ústavním pořádkem České republiky. Proto stěžovatel považuje rozhodnutí za nezákonné, a tudíž i řízení před soudem je dle jeho názoru stiženo vadou, jež má za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Závěrem stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se zcela ztotožňuje s právním názorem krajského soudu obsaženým v napadeném rozsudku. Podle jeho názoru stěžovatel nebyl krácen na svých právech. Proto žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel podal námitku proti oznámení o přiznání dávky státní sociální podpory ze dne 11. 8. 2008, příspěvek na bydlení ve výši 1478 Kč. Ve spisu je dále založen výpis z listu vlastnictví, který prokazuje vlastnické právo stěžovatele k pozemku parc. č. 521/4 v katastrálním území Dolany a objektu bydlení č. p. 329 nalézajícím se na tomto pozemku. Následně Úřad práce v Olomouci vydal rozhodnutí ze dne 24. 9. 2008, č.j. 5439/8/OLE-1/2), jímž přiznal stěžovateli příspěvek na bydlení ve výši 1478 Kč měsíčně ode dne 1. 7. 2008 do 30. 6. 2009. V odůvodnění uvedl, že průměrný příjem stěžovatele ve 2. čtvrtletí roku 2008 činil 0 Kč. Proto byl pro výpočet dávky dosazen jako průměrný měsíční příjem částka 3126 Kč (životní minimum). Vzhledem k tomu, že prokázané náklady na bydlení v částce 2415 Kč přesahovaly částku 0 Kč a současně částka 0 Kč nebyla vyšší než částka normativních nákladů na bydlení (2653 Kč – k 1. 1. 2008 měla obec Dolany 2410 obyvatel), vznikl stěžovateli nárok na příspěvek na bydlení ve výši stanovené podle § 27 zákona o státní sociální podpoře. Výpočet dávky byl následující: 1478 Kč = 2415 - (3126 x 0,30). V odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí stěžovatel namítl neústavnost způsobu výpočtu dávky, neboť znevýhodňuje žadatele s vlastnickým statutem bydlení oproti bydlení nájemnímu. Žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 11. 2008, č.j. KUOK 105946/2008, odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu, jakož i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., a neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti; vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

Nejvyšší správní soud především poznamenává, že stěžovatel uplatnil většinu svých námitek proti napadenému rozsudku v rovině ústavní konformity samotné aplikované právní úpravy, nikoliv primárně v rovině zákonnosti napadeného rozsudku, kterou sledují jím uplatněné kasační důvody [§ 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.]. Stěžovatel většinou svých námitek míří k tomu, že protiústavní a diskriminační je samotná právní úprava, podle níž bylo napadené rozhodnutí žalovaného vydáno a přezkoumáno krajským soudem. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že není oprávněn autoritativně rozhodnout, zda je zákon v souladu či v rozporu s právními předpisy ústavního pořádku. Z Ústavy ČR plyne

Nejvyššímu správnímu soudu pouze právo a zároveň povinnost předložit Ústavnímu soudu ČR návrh na zrušení zákona, jehož má být při řešení věci použito, dojde-li k závěru, že je v rozporu s ústavním pořádkem (čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR). K takovému závěru Nejvyšší správní soud však v posuzované právní otázce nedospěl, stejně jako nedospěl k závěru, že je třeba (jak stěžovatel navrhuje) předložit věc k Evropskému soudnímu dvoru v rámci řízení o předběžné otázce. Obdobně Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovatelovým argumentům, že krajský soud měl napadené rozhodnutí žalovaného i prvoinstanční rozhodnutí zrušit jako nezákonná, a to vše z následujících důvodů:

Dávky státní pomoci, včetně příspěvku na bydlení, jsou poskytovány státem jako jisté dobrodiní pro vymezené skupiny osob. Jde o výraz sociální pomoci v souladu s právy garantovanými čl. 30 odst. 2 Listiny, podle něhož každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Stanovení podmínek pro splnění nároku pro poskytnutí státní dávky a její výše je v plně v rukou zákonodárce. Ústavní pořádek jako takový tedy nezaručuje žadatelům o příspěvek na bydlení ani určitou výši dávky, ani nárok na dávku jako takový. Podle ustanovení § 2 zákona o státní sociální podpoře je příspěvek na bydlení dávkou poskytovanou v závislosti na výši příjmu, z čehož plyne, že záleží na vůli zákonodárce, jak vymezí skupinu oprávněných osob z hlediska jejich sociálního statutu (tzn. dle výše příjmu, užívacího titulu k obývané nemovitosti apod.).

Příspěvek na bydlení je tedy tzv. testovanou dávkou státní sociální podpory, tzn. dávkou přiznávanou a vyplácenou v závislosti na výši příjmu. Konkrétně je příspěvek na bydlení konstruován s účinností od 1. 1. 2007 (novelizace zákonem č. 112/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o životním a existenčním minimu a zákona o pomoci v hmotné nouzi) tak, že se jedná o dávku řešící situaci těch rodin, které vynakládají na úhradu nákladů na bydlení více než 30 % (v Praze 35 %) svého rozhodného příjmu (§ 24 odst. 1, § 27 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře, ve znění účinném od 1. 1. 2007). Zákonodárce stanovil princip výpočtu dávky tak, že nedoplácí příjemcům dávky celý rozdíl mezi částkou skutečných nákladů na bydlení a výše uvedenou poměrnou částí rozhodného příjmu rodiny, nýbrž pracuje s tzv. normativními náklady na bydlení. Tyto částky stanovené tabulkově v závislosti na počtu osob v rodině a velikosti sídla, v němž rodina bydlí, představují určitý limit, nad nějž již stát nechce oprávněným osobám ze systému státní sociální podpory na úhradu nákladů na bydlení více přispívat. Zákonodárce v tomto ohledu rozlišuje mezi nájemní formou bydlení a mezi byty v družstevních bytech a bytech vlastníků [§ 26 odst. 1 písm. a), b) zákona o státní sociální podpoře]. Citovaná právní úprava vychází z premisy, že nájemní bydlení je pro nájemce nákladnější, než bydlení v družstevním či vlastním bytě, a proto jsou hodnoty normativních nákladů na bydlení u nájemního bydlení [písm. a) citovaného ustanovení] vyšší než u zbylých dvou forem [písm. b) citovaného ustanovení]. Normativní náklady na bydlení u družstevních bytů a bytů ve vlastnictví žadatelů vycházejí z propočtů Českého statistického úřadu (tzv. imputovaného nájemného), které podléhá pravidelnému ročnímu přepočtu, jehož výsledky jsou reflektovány prováděcím nařízením vydávaným vládou dle ustanovení § 28 zákona o státní sociální podpoře (srv. k tomu Březká, N., Burdová, E., Vránová, L. Státní sociální podpora s komentářem a příklady k 1. 5. 2007. 11. aktualizované a doplněné vydání. Olomouc: ANAG, 2007, s. 101 – 102). Rozdíly mezi částkami normativních nákladů u srovnatelných položek obou tabulek (tzn. položek ke

stejnému počtu osob v rodině žijící ve stejně velké kategorii obce) dosahovaly v roce 2008 minimálně 94 Kč (jednočlenná rodina žijící v sídle o velikosti do 9999 obyvatel) až do maximálně 3164 Kč (čtyř- a vícečlenná rodina žijící v Praze) více u nájemního bydlení než u bydlení v družstevním či vlastním bytě.

V případě stěžovatele přicházela v úvahu jako normativní náklady na bydlení částka 2653 Kč, a to z toho důvodu, že stěžovatel je vlastníkem domu č.p. 329 na parc. č. 521/4 v kat. území Dolany, v němž bydlí a je zároveň hlášen k trvalému pobytu (jedná se tedy o případ osoby bydlící ve vlastním bytě) a obec Dolany je obcí do 9999 obyvatel. Stěžovateli byl v souladu se zákonem přiznán příspěvek na bydlení od 1. 7. 2008 ve výši 1478 Kč měsíčně. Diskriminující přístup orgánů státní sociální podpory podle stěžovatele spočíval v tom, že mu nebyla jako normativní náklady započtena vyšší částka stanovená pro stejný počet osob v rodině bydlící v nájemním bytě v obci stejné velikosti, tzn. 2747 Kč. Jelikož stěžovateli byl započítán nulový rozhodný příjem, bylo v jeho případě uplatněno ustanovení § 27 odst. 3 zákona o státní sociální podpoře, podle něhož se v takovém případě započítává se pro stanovení výše příspěvku na bydlení jako rozhodný příjem rodiny částka odpovídající životnímu minimu této rodiny, tzn. částka 3126 Kč (životní minimum jednotlivce podle ustanovení § 2 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění platném a účinném do 31. 12. 2009). Podle ustanovení § 27 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře však platilo a platí, že pokud jsou náklady na bydlení nižší než normativní náklady na bydlení, náleží příspěvek na bydlení ve výši rozdílu mezi náklady na bydlení a rozhodným příjmem rodiny vynásobeným koeficientem 0,30. To byl i případ stěžovatele v posuzované věci, neboť jím doložené (a nijak nerozporované) náklady bydlení ve výši 2415 Kč byly nižší, než v jeho případě v úvahu přicházející normativní náklady ve výši 2653 Kč, a stejně tak byly nižší, než normativní náklady pro stejný počet osob v rodině bydlící v nájemním bytě v obci stejné velikosti, tzn. 2747 Kč. To ostatně také uvedl již krajský soud v napadeném rozsudku. Namítaný rozdíl ve výši normativních nákladů, a jeho příp. diskriminační dopad, se tak v posuzované věci vůbec nemohl uplatnit, neboť se z nich v souladu s § 27 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře, při výpočtu výše příspěvku na bydlení vůbec nevycházelo. Při tomto výpočtu se vycházelo nikoliv z normativních, ale ze skutečných, nákladů na bydlení.

V rovině zákonnosti stěžovatel nevznesl v žalobě ani v kasační stížnosti proti napadenému rozsudku takové námitky, jimiž by zpochybnil ať již správnost procesního postupu žalovaného, nebo samotný výpočet výše příspěvku na bydlení z hlediska aplikace a interpretace předmětné právní úpravy. Krajský soud v napadeném rozsudku přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného a dospěl k závěru, že bylo správné a zákonné. O tomtéž závěru je z výše uvedených důvodů přesvědčen i Nejvyšší správní soud. Krajský soud se navíc také vyjadřoval ústavní konformitě právní úpravy obsažené v citovaných ustanoveních zákona o státní sociální podpoře. Nelze proto souhlasit se stěžovatelem, že by takový postup krajského soudu měl způsobovat nesprávné posouzení věci ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., či nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jak stěžovatel namítal v kasační stížnosti.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu, ani řízení jemu předcházející, netrpí žádnou stěžovatelem namítanou vadou, a ani takovou vadou, pro kterou by Nejvyšší správní soud

musel zrušit napadený rozsudek ex offo (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). Kasační stížnost tak není důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly. Žalovanému správnímu orgánu, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

Odměna ustanovenému zástupci stěžovatele Mgr. Antonínu Novákovi, advokátu, byla stanovena za dva úkony právní služby ve výši 500 Kč podle § 9 odst. 2 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů [převzetí a příprava zastoupení a písemné podání soudu týkající se věci samé podle § 11 odst. 1 písm. b) a d) této vyhlášky] a režijní paušál podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky ve výši 300 Kč za každý úkon. Zástupce stěžovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto se podle § 35 odst. 8 s. ř. s. odměna zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 20 % z částky 1600 Kč, tj. 320 Kč. Zástupci stěžovatele bude vyplacena částka ve výši 1920 Kč, a to z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně 8. července 2011

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu