

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Petra Průchy a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobce: **L. B.**, zastoupený JUDr. Petrou Humlíčkovou, advokátkou, se sídlem Na Výsledku I 1523/3, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. března 2016, č. j. MPSV-2016/38350-916, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. března 2017, č. j. 4 Ad 9/2016 - 40,

takto:

I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobce podal dne 27. listopadu 2015 žádost o příspěvek na bydlení. Úřad práce ČR – krajská pobočka v Ústí nad Labem (dále jen „úřad práce“) žalobci rozhodnutím ze dne 5. února 2016, č. j. 62914/16/UL tuto dávku státní sociální podpory nepřiznal, jelikož žalobce nedoložil nájemní smlouvu k bytu, ve kterém je hlášen k trvalému pobytu, a doklad o výši nákladů na bydlení. Odvolání žalobce žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí úřadu práce potvrdil. Konstatoval, že k bytu v Ústí nad Labem, v němž je hlášen k trvalému pobytu, nemá žalobce vlastnický ani nájemní vztah.

Žalobce navíc fakticky žádal o příspěvek na bydlení na v. k. v P., kde má uzavřenou smlouvu o ubytování, nemá zde však trvalý pobyt. Ustanovení § 24 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, váže nárok na příspěvek na bydlení na trvalý pobyt a neumožňuje udělení výjimky ani odstranění tvrdosti zákona, nelze tedy zohlednit místo, kde žadatel skutečně bydlí a vynakládá prostředky na bydlení. Žalovaný doplnil, že i kdyby byl žalobce hlášen k trvalému pobytu na koleji, nesplnil by podmínku pro vznik nároku na příspěvek na bydlení spočívající v existenci nájemní smlouvy, nikoli smlouvy o ubytování.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který věc usnesením ze dne 25. května 2016 postoupil z důvodu místní příslušnosti Krajskému soudu v Ústí nad Labem. Toto usnesení zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 2. listopadu 2016, č. j. 7 As 122/2016 - 15. Městský soud následně žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost, v níž namítal zásah do svého práva na hmotné zabezpečení a nepřímo též do práva na vzdělání a na svobodnou volbu povolání. Městský soud dle názoru stěžovatele nepřípadně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ads 168/2015 – 34 ze dne 27. srpna 2015. Stěžovatel se totiž pokoušel přihlásit se k trvalému pobytu na pražských kolejích, nebylo mu to však umožněno. Žalovaný navíc sám uvedl, že by mu ani v takovém případě – na základě smlouvy o ubytování – nemohl dávku přiznat, čímž nutí stěžovatele přestěhovat se do dražšího nájmu. Bydlení stěžovatele na koleji je trvalejšího rázu, změna trvalého pobytu na tuto adresu však není možná. Právní úprava, která váže řadu dávek sociálního zabezpečení na trvalý pobyt, je přitom neúměrně restriktivní vůči určité skupině osob – sociálně slabším vysokoškolským studentům. Výklad § 24 zákona o státní sociální podpoře zaujatý žalovaným a městským soudem je proto dle názoru stěžovatele protiústavní. Řešením je buď ústavně konformní interpretace tohoto ustanovení, nebo podání návrhu Ústavnímu soudu na jeho zrušení. Ze všech těchto důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Žalovaný navrhl kasační stížnosti zamítnout. Dále pouze odkázal na své rozhodnutí s tím, že je považuje za správné. Z důvodu absence jakýchkoli věcných argumentů ve vyjádření žalovaného je již Nejvyšší správní soud stěžovateli k případné replice nezasílal.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[6] Z rekapitulace případu provedené výše vyplývá, že žalovaný se fakticky zabýval nárokem stěžovatele na příspěvek na bydlení jak ve vztahu k bytu v Ústí nad Labem, v němž má stěžovatel přihlášen trvalý pobyt, tak ve vztahu k v. k. v P., kde stěžovatel bydlí na základě smlouvy o ubytování, kterou žalovanému předložil. To, že ve vztahu

k bytu v Ústí nad Labem nemá na příspěvek nárok, stěžovatel po celou dobu řízení nerozporoval, a proto se touto otázkou Nejvyšší správní soud nebude zabývat.

[7] Podle čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) má každý, kdo je v hmotné nouzi, právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Podle třetího odstavce tohoto ustanovení stanoví podrobnosti zákon. Podle čl. 41 odst. 1 Listiny se lze tohoto práva domáhat pouze v mezích zákonů, které čl. 30 Listiny provádějí. Mezi tyto zákony patří i zákon o státní sociální podpoře.

[8] Podle § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře má nárok na příspěvek na bydlení *vlastník nebo nájemce bytu, který je v bytě hlášen k trvalému pobytu, jestliže a) jeho náklady na bydlení přesahují částku součinu rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,30, a na území hlavního města Prahy koeficientu 0,35, a b) součin rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,30, a na území hlavního města Prahy koeficientu 0,35, není vyšší než částka normativních nákladů na bydlení.* Zákon tedy konstruuje čtyři podmínky pro vznik nároku na příspěvek, přičemž v posuzovaném případě jsou sporné dvě z nich – nájemní vztah k bytu a trvalý pobyt.

[9] Tyto podmínky zároveň přestavují „podrobnosti“ a „meze“ práva na peněžitou pomoc od státu v podobě příspěvku na bydlení, zmiňované v čl. 30 odst. 3 a čl. 41 odst. 1 Listiny. Stěžovateli nelze přisvědčit, že by omezení okruhu osob oprávněných čerpat příspěvek na bydlení na vlastníky či nájemníky, kteří mají v bytě přihlášen trvalý pobyt, omezovalo právo na pomoc v hmotné nouzi v míře zakládající jeho protiústavnost (tedy že by zasahovalo do „esenciální podstaty“ tohoto práva ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 20. května 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, č. 251/2008 Sb.). Ústavní soud v usnesení ze dne 15. listopadu 2011, sp. zn. I. ÚS 138/01 odmítl ústavní stížnost osoby užívající byt na základě podnájemní smlouvy, která žádala o příspěvek na bydlení právě s odkazem na čl. 30 odst. 2 Listiny, s odůvodněním, že „*bylo řádně posouzeno právní postavení stěžovatelky - která užívá byt na základě podnájemní smlouvy - jako postavení, jež nezakládá nárok na poskytnutí příspěvku na bydlení podle ustanovení § 24 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., které mimo jiné podmiňuje nárok na tento příspěvek existencí vlastnického nebo nájemního vztahu k bytu (obytné místnosti). Nedostatek splnění takové zákonné podmínky (poznámka: tj. vlastnického nebo nájemního vztahu k bytu) nelze nahradit rozšiřujícím výkladem a dovodit tak, že nárok na tento příspěvek má i ten, kdo užívá byt (obytnou místnost) na základě podnájemního vztahu. Řešení spočívající v nahrazení nedostatku zákonem stanovené podmínky pro přiznání příslušného nároku extenzivním výkladem právního předpisu orgánem právo aplikujícím by bylo postupem jdoucím nad zákon a - pokud by tak učinil soud - postupem porušujícím ustanovení čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR. Nemožnost použití extenzivního výkladu právních předpisů při posuzování toho, zda jsou splněny všechny zákonem stanovené podmínky pro přiznání dávky důchodového pojištění (státního sociálního zabezpečení) ostatně konstatoval Ústavní soud již ve svém nálezu ze dne 12. 12. 2000, sp. zn. II. ÚS 376/2000, v němž mimo jiné uvedl, že ‚rozšiřující výklad zákonných podmínek vzniku nároku by byl v rozporu se zájmy ostatních pojištěnců‘. [...] Pokud stěžovatelka namítla porušení čl. 30 odst. 2 Listiny, je třeba usuzovat, že uvedené ustanovení Listiny zakotvilo ústavní předpoklad pro široké spektrum dávek státní sociální podpory, které jsou podrobněji upraveny zákony (v prvé řadě zákonem č. 117/1995 Sb.) a právní úprava každé jednotlivé dávky koncipuje podmínky, jež nárok*

oprávněné osoby na příslušnou státní sociální dávku zakládají. Z toho vyplývá jednak účelová určenost jednotlivých dávek státní sociální podpory, jednak jejich vzájemně doplňující charakter. Proto nesplnění podmínek přiznání příspěvku na bydlení podle ustanovení § 24 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb. nutně nemusí zakládat hmotnou nouzi stěžovatelky, zvláště tehdy, jestliže řešení takové situace (při splnění podmínek pro přiznání nároku) umožňují jiné dávky státní sociální podpory zakotvené v citovaném zákoně a v zákonech dalších." Ústavní soud tedy odmítl rozšiřování podmínek pro přiznání příspěvku na bydlení nad rámec výslovného znění zákona.

[10] Na citované usnesení navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. srpna 2015, č. j. 2 Ads 168/2015 - 32, kdy posuzoval nárok na příspěvek na bydlení k bytu, v němž stěžovatelka neměla v době podání žádosti o příspěvek přihlášen trvalý pobyt. Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*vymezení možných příjemců příspěvku na bydlení v § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře nevzbuzuje žádných pochyb - jsou jimi výlučně vlastníci nebo nájemci bytu, kteří jsou v bytě hlášeni k trvalému pobytu. Tento výklad není v rozporu s účelem příspěvku na bydlení (jím je poskytnout finanční pomoc na úhradu nákladů na bydlení), ale rozsah poskytování takového příspěvku nemá být absolutní a nemá dopadat na všechny osoby, kterým by mohl příspěvek pomoci. Ústavní pořádek jako takový 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.). Rozsah státní sociální podpory a vymezení okruhu osob, které mohou při splnění zákonných podmínek z podpory státu benefitovat, je tak především záležitostí sociální politiky státu, tedy prioritně moci zákonodárné, nikoliv moci soudní. Je zásadně na politicky zformulované vůli zákonodárce, jakým způsobem stanoví rozsah a vymezí podmínky státní sociální podpory (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2008, č. j. 4 Ads 2/2007 – 72) [...] Příspěvek na bydlení není určen pro každou formu bydlení, ale pro takovou, u které lze předpokládat, že má trvalejší povahu a že se v daném bytě žadatel skutečně zdržuje. Provázání s institutem trvalého bydliště, který jinak slouží evidenčním účelům, má určité opodstatnění, protože omezuje možnost zneužití systému sociálních dávek, jelikož směřuje pomoc tam, kde by žadatel měl pobývat, a v důsledku brání i nadměrnému zatížení správních orgánů.*"

[11] V rozsudku ze dne 29. října 2015 č. j. 9 Ads 227/2015-41, který se týkal osoby užívající byt na základě oprávnění z věcného břemene, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že sice existuje více právních titulů, na jejichž základě lze užívat nemovitost, zákonodárce z nich však pro účely přiznání příspěvku na bydlení vybral pouze některé – vlastnictví a nájem. „*Jde o autonomní rozhodnutí zákonodárce, do něhož, pokud se zákonodárce pohyboval v mantinelech daných ústavními předpisy, nepřísluší soudní moci zasahovat*" (obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. října 2015, č. j. 7 Ads 248/2015 - 36 a ze dne 16. prosince 2015, č. j. 8 Ads 141/2015 - 53).

[12] Příspěvek na bydlení tedy lze přiznat jen tomu, kdo má k bytu, k němuž o příspěvek žádá, vlastnický či nájemní vztah a má v tomto bytě přihlášený trvalý pobyt. Stěžovatel však ve vztahu k v. k. v P., k níž svoji žádost o příspěvek fakticky vztáhl, ani jednu z těchto podmínek nesplňuje. Z výše citované judikatury přitom vyplývá, že nejde o

závěr, který by byl v rozporu s ústavně zaručeným právem stěžovatele na pomoc v hmotné nouzi.

[13] Namítá-li stěžovatel, že došlo též k nepřímému zásahu do jeho práva na vzdělání (čl. 33 Listiny) a práva na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu (čl. 26 odst. 1 Listiny), není Nejvyššímu správnímu soudu zřejmé, v čem konkrétně by měl takový zásah spočívat, přičemž stěžovatel tuto svou námitku nijak nespecifikoval. Nejvyšší správní soud nesdílí názor, že nepřiznání příspěvku na bydlení představuje zásah do uvedených práv stěžovatele (která, stejně jako právo na pomoc v hmotné nouzi, obecně podléhají omezení vyplývajícímu z čl. 41 odst. 1 Listiny). Právo na vzdělání a s ním spojené právo na přípravu ke zvolenému povolání nelze pojímat tak široce, že by zahrnovala nárok na zajištění veškeré myslitelných podmínek pro jejich realizaci.

[14] Stěžovateli je navíc třeba připomenout, že poskytování ubytování studentům na vysokoškolských kolejích je dotováno státem (srov. § 18 odst. 5 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů), což stěžovateli umožňuje vynakládat na ubytování při studiu nižší prostředky, než by vyžadovala jiná forma ubytování, a jeho přístup ke vzdělávání je tak nepochybně snazší. Bylo by nelogické, aby toto beneficium vyplývající z postavení stěžovatele jako studenta veřejné vysoké školy bylo fakticky zdvojováno dávkou ze systému státní sociální podpory.

IV. Závěr a náklady řízení

[15] Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatel není osobou oprávněnou čerpat příspěvek na bydlení na vysokoškolské koleji, neboť k tomuto objektu nemá užívací titul, který zákonodárce se vznikem nároku na tuto dávku spojuje, a nemá zde ani přihlášen trvalý pobyt. Takový závěr není v rozporu s ústavně zaručenými právy stěžovatele na pomoc v hmotné nouzi, na vzdělání ani na svobodnou volbu povolání, neboť nezasahuje jádro těchto práv.

[16] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, pročež ji ve smyslu poslední věty § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Rozhodl tak bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[17] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce neměl úspěch ve věci, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti, a náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. července 2017

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu