



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **J. Z.**, zastoupeného Mgr. Antonínem Novákem, advokátem se sídlem tř. Kosmonautů 989/8, Olomouc, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 4. 2013, č. j. X, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 16. 2. 2015, č. j. 73 Ad 18/2013 - 30,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 16. 2. 2015, č. j. 73 Ad 18/2013 - 30, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Olomouci (dále jen „úřad práce“) ze dne 30. 1. 2013, č. j. X. Tím byla podle § 66 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, v jeho znění ke dni rozhodnutí úřadu práce (dále jen „zákon o státní sociální podpoře“), zamítnuta žádost žalobce o dávku státní sociální podpory v podobě příspěvku na bydlení ode dne 1. 10. 2012. Doložený měsíční průměr příjmů rodiny za rozhodné období 3. čtvrtletí roku 2012 činil 18.274 Kč. Součin zákonného koeficientu 0,30 a rozhodného příjmu tak činil 5.482,20 Kč. Vzhledem k tomu, že tato částka je vyšší než částka normativních nákladů na bydlení, která činí 4.053 Kč, nevznikl žalobci nárok na příspěvek na bydlení. Podle žalovaného nedošlo ve věci k diskriminaci osob samostatně výdělečně činných (dále jen „OSVČ“) vůči osobám zaměstnaným v pracovním poměru, jak žalobce namítal. Stejně tak neshledal porušení čl. 30 Listiny základních práv a svobod a příslušných mezinárodních úmluv.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného u Krajského soudu v Ostravě – pobočce v Olomouci. Namítal, že některá ustanovení zákona, o která se napadené rozhodnutí opírá, jsou

v rozporu s ústavně zaručenými právy podle čl. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 30 Listiny, s Evropskou sociální chartou a Listinou základních práv EU. Která ustanovení má konkrétně na mysli neuvedl. Zmínil však, že se u OSVČ nepřihlíží ke skutečné sociální situaci dané reálnou výší příjmů a vychází se u nich z fiktivního započitatelného příjmu, i pokud by reálný příjem byl nižší nebo dokonce žádný. Žalobcův příjem byl za příslušné čtvrtletí o mnoho nižší, pouze 6.174 Kč. U ostatních osob bez příjmů či u osob s nízkými příjmy ze zaměstnaneckého či obdobného poměru se nicméně vychází ze skutečné výše příjmu, nebo se jako příjem považuje tzv. životní minimum. Vzniká jim tomu odpovídající nárok na dávku státní sociální podpory. Skupina OSVČ je tak prakticky vyloučena ze systému sociální pomoci. Navrhl proto, aby krajský soud přerušil řízení a předložil věc Ústavnímu soudu k přezkumu ústavnosti použitých zákonných ustanovení.

[3] Krajský soud žalobu zamítl. Na základě rozsáhlé ústavněprávní analýzy došel k závěru, že právní úprava v zákoně č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, v jeho znění ke dni rozhodnutí žalovaného (dále jen „zákon o životním a existenčním minimu“), a v zákoně č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, v jeho znění ke dni rozhodnutí žalovaného (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“), není diskriminační. Odkázal zejména na judikaturu Ústavního soudu, podle níž „*v oblasti hospodářských, sociálních, kulturních a menšinových práv, v nichž je stát často povinen k aktivním zásahům, jež mají odstranit křiklavé aspekty nerovnosti mezi různými skupinami sociálně, kulturně, profesně či jinak rozvrstvené společnosti, disponuje zákonodárce mnohem větším prostorem k uplatnění své představy o přípustných mezích faktické nerovnosti uvnitř jednotlivé skupiny.*“ (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 21. ledna 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02). Svě závěry pak doplnil odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, který uvedl, že „*rozsah státní sociální podpory a vymezení okruhu osob, které mohou při splnění zákonných podmínek z podpory státu benefitovat, je záležitostí sociální politiky státu, tedy prioritně moci zákonodárné, nikoliv moci soudní. Je na vůli zákonodárce, jakým způsobem stanoví rozsah a vymezí podmínky státní sociální podpory*“ (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 21. 7. 2008, č. j. 4 Ads 62/2007 – 72). Obdobnou věc navíc podle krajského soudu Nejvyšší správní soud řešil v rozsudku ze dne 23. 11. 2011, č. j. 3 Ads 113/2011 – 46. Žalobu proto jako nedůvodnou zamítl.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti rozsudku krajského soudu brojí žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížností. Opírá ji o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud přerušil řízení a předložil věc Ústavnímu soudu k přezkoumání ústavnosti příslušných ustanovení zákona o státní sociální podpoře, zvláště pak ustanovení, které určuje, že u OSVČ se jako rozhodný příjem považuje příjem fiktivní, nikoliv skutečný (§ 5 zákona o státní sociální podpoře). Současně navrhl zrušení rozsudku krajského soudu spolu s vrácením věci k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatel namítá, že bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces, protože se krajský soud dostatečně nezabýval jeho argumenty. Použil fragmenty z různých soudních rozhodnutí či literatury, které pak bez ohledu na kontext „narouboval“ do argumentační konstrukce, na které postavil zamítnutí předmětné žaloby. Žádný z těchto argumentů však nemůže obhájit ani ospravedlnit to, že jsou OSVČ vyloučeny ze systému státní sociální pomoci. Rozsudek neobsahuje odůvodnění, proč OSVČ nemají za stejné sociální situace jako jiné skupiny osob nárok na sociální pomoc od státu. Tím dochází k porušení Listiny, Evropské sociální charty a dalších mezinárodních úmluv. Pro OSVČ totiž prakticky neplatí čl. 30 Listiny, což je diskriminační. Článek 30 odst. Listiny přitom stanoví, že *každý*, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. OSVČ jsou však z pomoci v hmotné nouzi vyloučeny. Odůvodnění rozsudku krajského soudu

je účelové, klamné a demagogické. Poukazovat na to, že si zaměstnanec může vydělat jen tolik, kolik mu zaměstnavatel poskytne, a OSVČ si může vydělat více, je demagogie odtržená od reality. Příjem OSVČ je na rozdíl od příjmu zaměstnance závislý na vývoji trhu. Nerovnost postavení OSVČ pak prokazuje i jejich srovnání s těmi, kdo podnikají prostřednictvím obchodní společnosti, a jsou současně zaměstnanci této společnosti. Pokud tyto osoby požádají o příspěvek na bydlení, jsou považovány za zaměstnance a rozhodný je proto jejich skutečný příjem. Argumentace soudu je proto velmi selektivní.

[6] Nejvyšší správní soud přípisem ze dne 6. 5. 2015, č. j. 1 Ads 64/2015 – 21, vyzval žalovaného, aby se ve lhůtě 2 týdnů vyjádřil ke kasační stížnosti stěžovatele. Žalovaný však této možnosti ve stanovené lhůtě nevyužil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Kasační stížnost je přípustná.

[8] Na základě ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud při přezkumu rozhodnutí krajských soudů vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] nebo bylo zatíženo *vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 6. 2008, č. j. 9 Afs 184/2007 – 55, uvedl: „*Vychází-li krajský soud při přezkoumání předmětu sporu z právního předpisu, který na věc nedopadá, a na aplikaci tohoto právního předpisu postaví bez dalšího svůj závěr ohledně zákonnosti napadeného rozhodnutí, zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. (...) Není totiž možné připustit, aby byla v kontextu podané správní žaloby bez dalšího posuzována zákonnost stěžovatelem napadených správních rozhodnutí podle předpisu, který zcela jednoznačně neměl být na věc aplikován.*“

[9] V posuzované věci je třeba vyjít z toho, že stěžovatel požádal o příspěvek na bydlení. Podmínky jeho přiznání včetně kritérií určování rozhodného příjmu a stanovení rozhodného období jsou upraveny v zákoně o státní sociální podpoře. Zcela konkrétně jde o § 4, definující rozhodný příjem jako měsíční průměr příjmů rodiny připadajících na rozhodné období, který se stanoví jako součet jednotlivých měsíčních průměrů příjmů oprávněné osoby a osob s ní společně posuzovaných. Klíčový je pak § 5 zákona o státní sociální podpoře, který v odst. 1 písm. a) bod 2 stanovuje, co se v případě stěžovatele rozumí příjmem pro účely stanovení rozhodného příjmu. V odst. 7 konkrétně pro příspěvek na bydlení zakotvuje pravidlo, podle něž je příjmem OSVČ měsíčně nejméně částka odpovídající 50 % průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství za kalendářní rok předcházející období od 1. července do 30. června následujícího kalendářního roku, na které se příspěvek na bydlení přiznává. V § 6 písm. b) zákona o státní sociální podpoře se pak jako rozhodné období pro příspěvek na bydlení stanovuje období kalendářního čtvrtletí předcházejícího kalendářnímu čtvrtletí, na které se nárok na výplatu dávky prokazuje, popřípadě nárok na dávku uplatňuje. A konečně § 24 až 28 zákona o státní sociální podpoře obsahují konkrétní úpravu podmínek pro přiznání příspěvku na bydlení.

[10] Krajský soud však ve svém rozsudku vyšel ze zákona o životním a existenčním minimu a ze zákona o pomoci v hmotné nouzi. Ze zákona o životním a existenčním minimu odcitoval § 8 odst. 4, upravující způsob zápočtu příjmů z podnikání nebo z jiné samostatně výdělečné činnosti, a zdůraznil, že pokud osoba v předcházejícím zdaňovacím období podnikatelskou ani jinou samostatnou výdělečnou činnost ještě nevykonávala, vychází se nejméně z poloviny částky uvedené v § 8 odst. 2 téhož zákona. Podle tohoto ustanovení se za započitatelný příjem OSVČ

považuje nejméně částka ve výši 50 % měsíční průměrné mzdy v národním hospodářství za předchozí kalendářní rok s tím, že tato částka se zaokrouhluje na celé stokoruny dolů a vyhláší ji Ministerstvo práce a sociálních věcí na základě údajů Českého statistického úřadu sdělením uveřejněným ve Sbírce zákonů. Na toto ustanovení krajský soud zřejmě také chtěl odkázat, nesprávně ovšem uvedl, že jej najdeme v zákoně o pomoci v hmotné nouzi. To je i případ § 8 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu, podle nějž se u OSVČ, která nemá příjem ze samostatné výdělečné činnosti, ale nepřerušila výkon této činnosti, ani jí tato činnost nebyla pozastavena, za příjem považuje částka uvedená v § 8 odst. 2 daného zákona. I toto ustanovení se nenachází v zákoně o pomoci v hmotné nouzi, jak krajský soud uvádí, ale v zákoně o životním a existenčním minimu. Krajský soud poté ještě (tentokrát již správně) odkázal na § 10 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi, který jako rozhodné období, za které se zjišťuje příjem v průběhu poskytování opakující se dávky, zakotvuje období kalendářního měsíce předcházejícího aktuálnímu kalendářnímu měsíci. V odstavci 22 a 23 rozsudku pak krajský soud uvádí: „*Ve skutečnosti žalobce brojí pouze proti stanovení fikce příjmu tak, jak ji stanovil zákonodárce v § 8 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi (...). V souzené věci vybraly žalované správní orgány správně na zjištěný skutkový stav správně ustanovení § 8 odst. 2 – 4 zákona o existenčním a životním minimu a další shora citovaná ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi a ta správně aplikovaly.*“

[11] Předmětná ustanovení, některá z nich navíc chybně citovaná, ale vůbec nedopadají na danou věc, kterou je přezkum rozhodnutí o zamítnutí žádosti o příspěvek na bydlení. Ten je upraven výhradně v zákoně o státní sociální podpoře, podle kterého správně postupoval i žalovaný. Je pravdou, že žalobce svoji žalobu konstruoval „ze široka“ a velká část jeho argumentace jde nad rámec věci, o níž žalovaný a úřad práce rozhodovali. Tím možná lehce zmátl i krajský soud. V důsledku ovšem došlo k tomu, že soud abstraktně posuzoval ústavnost právní úpravy, o kterou ve věci vůbec nešlo. A to je podle výše citované judikatury nepřipustné. Nejvyšší správní soud nechtěl být přepjatě formalistický, proto zvažoval i variantu, že došlo k pouhé chybě v psaní. Předmětná zákonná ustanovení jsou ale obsahově velmi odlišná. Nejvyšší správní soud proto shledal, že krajský soud skutečně aplikoval právní úpravu, kterou aplikovat neměl. V návaznosti na výše citovanou judikaturu proto zatížil své rozhodnutí vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Z toho důvodu Nejvyšší správní soud již ani nepřihlížel ke kasačním námitkám stěžovatele a zrušil rozhodnutí krajského soudu.

[12] V dalším řízení musí krajský soud vzít jako hlavní východisko přezkumu skutečnost, že ve věci jde o příspěvek na bydlení. Stejně tak musí vyjít z povahy žalobních bodů, které jsou velmi obecné. Žalobce ve své žalobě totiž překračuje jinak úzce vymezený rámec věci a obecně napadá podle jeho názoru nerovné postavení OSVČ v rámci celého systému sociálního zabezpečení. Jeho cílem je prakticky jen příslušná právní úprava státní sociální podpory či pomoci v hmotné nouzi. Žalovanému a jeho rozhodnutí ale nic konkrétního nevytýká. Jak uvedl Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 22. 9. 2009, č. j. 4 Ads 122/2009 – 60, pokud žalobce směřuje své námitky proti právní úpravě a pohybuje se pouze v obecné rovině, nemůže ani správní soud reagovat zcela konkrétně. Obdobně rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl, že „*míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej.*“ (viz rozsudek ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78). Správní soudnictví přitom nemůže sloužit k abstraktnímu přezkumu ústavnosti zákonů bez vazby na konkrétní věc, ke kterému je v našem ústavním systému povolán jen a pouze Ústavní soud. V posuzované věci by se proto krajský soud měl držet institutu příspěvku na bydlení, měl by odpovídajícím a dostačujícím způsobem vypořádat relevantní žalobní body a ruku v ruce s tím by měl pracovat s příslušnou právní úpravou v zákoně o státní sociální podpoře.

IV. Závěr a náklady řízení

[13] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

[14] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 17. září 2015

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu