



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **J. Z.**, zastoupen Mgr. Antonínem Novákem, advokátem se sídlem tř. Kosmonautů 989/8, Olomouc, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 8. 2015, č. j. MPSV-UM/7076/15/9S-OLK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 29. 2. 2016, č. j. 72 Ad 10/2015 – 38,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce zažádal o dávku státní sociální podpory příspěvek na bydlení ode dne 1. 1. 2015. Úřad práce žádost rozhodnutím ze dne 1. 7. 2015 zamítl. Následné odvolání žalobce žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí úřadu práce potvrdil.

[2] Žalobce rozhodnutí žalovaného napadl žalobou u krajského soudu. Namítal, že došlo k diskriminaci znevýhodněním vyplývajícím ze zákona, který je podle žalobce v rozporu s Ústavou a Listinou základních práv a svobod, Evropskou sociální chartou a dalšími mezinárodními úmluvami, např. Lisabonskou smlouvou. Zákon o státní sociální podpoře jednoznačně a zcela bezdůvodně znevýhodňuje skupinu občanů a odpírá jim sociální pomoc. To žalobce popsal na modelových příkladech. Příklady i argumentace se týkaly hlavně osob bydlících osamocně v domácnosti. Žalobce namítal, že osoby samostatně výdělečně činné („OSVČ“) jsou znevýhodněny oproti zaměstnancům. Za obdobných podmínek osoby samostatně výdělečně činné na příspěvek nedosáhnou, protože se vychází z fiktivního, nikoliv

reálného příjmu. Skutečný příjem žalobce byl mnohem nižší než fiktivní. U částek blízkých životnímu minimu a u hranice, kterou je definována chudoba, je dopad nepřiznaného příspěvku na bydlení obzvláště drastický. Osoby samostatně výdělečně činné jsou zcela vyloučeny ze systému státní sociální podpory a to je v rozporu s čl. 30 Listiny. Listina by měla chránit menšiny. Postupem v případě žalobce byl rovněž porušen čl. 30 odst. 2 Listiny. Napříště mohou být stejné společenské skupině odepřena další práva garantovaná listinou. V dosavadních obdobných věcech žalobce správní orgány ani soudy nijak uspokojivě nezdůvodnily a ani neospravedlnily diskriminaci osob samostatně výdělečně činných, týkající se sociální pomoci ze strany státu.

II. Rozsudek krajského soudu

[3] Krajský soud žalobu v záhlaví uvedeném rozsudkem zamítl. V odůvodnění konstatoval, že neshledal důvody, pro které by právní úprava měla být v rozporu s ústavním pořádkem. Námitku diskriminace při stanovení rozdílných podmínek nároku na příspěvek na bydlení pro různé skupiny osob shledal soud nedůvodnou, neboť stanovení podmínek pro vznik nároku na poskytnutí státní dávky a její výše je plně v kompetenci zákonodárce. Rovněž odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, který již ve více podobných věcech tzv. fikci příjmu shledal v souladu s ústavním pořádkem.

III. Kasační stížnost

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Stejně jako důvody uplatněné před krajským soudem se důvody kasační stížnosti netýkají vad konkrétního rozhodnutí, ale obecně nerovného postavení OSVČ v rámci celého systému sociálního zabezpečení.

[5] Krajský soud porušil jeho právo na spravedlivý proces, neboť se dostatečně nezabýval argumenty žaloby. V rozsudku neuvedl žádný objektivní argument, který by mohl obhájit či ospravedlnit to, že skupina osob (OSVČ) je vyloučena ze systému státní sociální pomoci. Stěžovatel dále namítal, že není podstatné, zda se tak děje zcela explicitně přímým vyloučením této skupiny osob příslušným zákonem, nebo jako v tomto případě nastavením takových parametrů, že občané z diskriminované skupiny na sociální pomoc vůbec nedosáhnou, případně jen v omezeném rozsahu, byť jsou jejich životní podmínky (z pohledu hmotné nouze) obdobné jako u ostatních osob, pro které jsou podmínky nastaveny tak, že na sociální pomoc mají plný nárok. Z pohledu aplikace zákona o státní sociální podpoře pro uvedenou skupinu (OSVČ) v podstatě neplatí čl. 30 Listiny, což je dle stěžovatele diskriminační. Krajský soud ve svém rozsudku nijak rozumě a relevantně neospravedlnil, proč tomu tak je. Ustanovení zákona o sociální podpoře odporují rovněž Evropské sociální chartě a Lisabonské smlouvě.

[6] Z uvedených důvodů stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby napadený rozsudek v plném rozsahu zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost je přípustná. Její důvodnost Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Za příjem pro účely stanovení rozhodného příjmu se podle § 5 odst. 1 písm. a) bodu 2. zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, považují „příjmy z podnikání a z jiné samostatné výdělečné činnosti uvedené v § 7 odst. 1 a 2 zákona o daních z příjmů, a jde-li o uvedené příjmy podléhající dani z příjmů stanovené paušální částkou, předpokládáný příjem, nejméně však částka stanovená v odstavci 7“. Podle § 5 odst. 7 citovaného zákona platí: „Za příjem uvedený v odstavci 1 písm. a) bodu 2 se považuje pro účely tohoto zákona, s výjimkou osob, které vykonávají činnost, která se považuje za vedlejší samostatnou výdělečnou činnost podle zvláštního právního předpisu, měsíčně nejméně částka odpovídající 50 % průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství za kalendářní rok, a) za který se zjišťuje rozhodný příjem, je-li rozhodným obdobím kalendářní rok, b) předcházející období od 1. července do 30. června následujícího kalendářního roku, na které se porodné a příspěvek na bydlení přiznává; to platí i přiznává-li se příspěvek na bydlení v rámci tohoto období na dobu kratší (§ 51 odst. 2). Částku uvedenou v předchozí větě vyhláší Ministerstvo práce a sociálních věcí ve Sbírce zákonů sdělením podle průměrné mzdy v národním hospodářství vyhlášené Českým statistickým úřadem s tím, že tuto částku zaokrouhluje na celé stokoruny dolů.“

[11] Skutkové okolnosti případu zdokumentované ve správním spise nejsou mezi účastníky sporné. Žalobce podal žádost o příspěvek na bydlení 26. 3. 2015, a to pro období od 1. 1. 2015 na byt na adrese D. 329. V žádosti uvedl, že je vlastníkem uvedeného bytu a je zde hlášen k trvalému pobytu. Úřadu práce doložil doklad o výši příjmu za 4. čtvrtletí roku 2014 a doklady o výši nákladů na bydlení za shodné období. Podle dokladů o rozhodných příjmech žalobce ve 4. čtvrtletí 2014 měl příjmy ze samostatné činnosti v ČR, tuto činnost vykonával po celé kalendářní čtvrtletí jako hlavní, v předcházejícím roce tuto činnost vykonával taktéž jako hlavní a na dokladu žalobce požádal úřad práce, aby výši jeho příjmu zjistil na finančním úřadě. Finanční úřad úřadu práce následně sdělil, že příjem žalobce ze samostatné činnosti byl ve výši 1.036 Kč, tedy nedosahoval 50 % průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství (tj. 12.500 Kč). Dále v dokladu žalobce vyznačil, že v rozhodném období měl příjem z pronájmu ve výši 10.372 Kč. Podle dokladů o výši nákladů na bydlení žalobce v 4. čtvrtletí 2014 uhradil náklady za plyn ve výši 3 × 2.140 Kč a za elektřinu ve výši 2 × 670 Kč a 800 Kč, za vodné a stočné 380 Kč a 390 Kč; započten byl i nedoplatek na vodném a stočném 758 Kč. Úřad práce 1. 7. 2015 rozhodnutím podle § 24 zákona o státní sociální podpoře zamítl žádost částce o dávku státní sociální podpory příspěvek na bydlení od 1. 1. 2015, protože doložený měsíční průměr příjmů žalobce za rozhodné období 4. čtvrtletí 2014 činil 15.957,33 Kč, součin zákonného koeficientu 0,30 a rozhodného příjmu činil 4.787,20 Kč a vzhledem k tomu, že částka 4.787,20 Kč je vyšší než částka normativních nákladů na bydlení, která činí pro obec D. 4.409 Kč, žádost zamítl.

[12] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatel neshledává rozpor napadených rozhodnutí se zákonem o státní sociální podpoře, ale nesoulad tohoto zákona s ústavním pořádkem, resp. s právem Evropské unie. Z dosavadního průběhu řízení vyplynulo, že nesoulad s Listinou namítaný v kasační stížnosti spatřuje zejména v aplikaci § 5 odst. 1 písm. a) bodu 2. a § 5 odst. 7 zákona o státní sociální podpoře, tedy ve stanovení fiktivního příjmu, který dle přesvědčení stěžovatele představuje diskriminaci, neboť u osob vykonávajících závislou činnost je zkoumán skutečný příjem.

[13] Nejvyšší správní soud se k této otázce ve své judikatuře již několikrát vyjadřoval, přičemž se přímo zabýval i námitkami vznesenými stěžovatelem v posuzované věci, který tytéž důvody uplatňuje opakovaně pouze s drobnými obměnami.

[14] Například v rozsudku ze dne 3. 2. 2010, č. j. 3 Ads 101/2009 - 60, přímo ve věci stěžovatele, soud uvedl:

„Nejvyšší správní soud zaujímá názor, 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 vymezení podmínky státní sociální podpory (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 21. 7. 2008, č. j. 4 Ads 62/2007 – 72, přístupný na www.nssoud.cz). Výkladem citovaných ustanovení zákona o státní sociální podpoře je třeba dospět k závěru, že příjem osoby samostatně výdělečně činné byl podle tehdy platné a účinné právní úpravy vymezen minimální výší odvozenou od částky stanovené 50 % průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství za kalendářní rok. Pokud tedy byla skutečná výše příjmů stěžovatele nižší, nemohli úřad práce, žalovaný ani krajský soud pro posouzení nároku na tuto dávku použít skutečný příjem stěžovatele, i když ho řádně doložil, nýbrž zákonný institut fiktivního minimálního příjmu upravený v ustanovení § 5 odst. 5 a 7 zákona o státní sociální podpoře. Aplikace takové právní fikce, kterou zde zákon upřednostňuje, nemůže být ani v rozporu se zásadou zjišťování materiální pravdy, neboť tam, kde se uplatní přednostně fikce (srov. zákonnou dikci ‚nejméně však...‘), logicky není místo pro skutečnosti zjištěné dokažováním skutkového stavu, které fikce tímto způsobem nabrazuje.

K argumentům stěžovatele, že prostřednictvím aplikace předmětné fikce příjmu u OSVČ jsou porušována některá ustanovení Listiny, Nejvyšší správní soud uvádí následující. Čl. 1 a čl. 4 odst. 3 upravují zásadu rovnosti (nediskriminace) občanů vzhledem k základním právům, která jsou jim Listinou přiznávána (rovnost v důstojnosti a právech), jakož i k rovnému postavení občanů z hlediska zákonných omezení základních práv. Čl. 26 odst. 3 upravuje právo na práci a právo na hmotné zajištění osob, které práci nemohou bez své viny vykonávat. Nejvyšší správní soud se již dříve vyjádřil v tom směru, že nespatřuje žádný rozpor mezi citovanými ústavními právy žadatelů o dávky státní sociální podpory a institutem minimálního příjmu OSVČ upraveným ustanoveními § 5 odst. 5 a § 5 odst. 7 zákona o státní sociální podpoře. V souladu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu lze konstatovat, že právo na rovnost v právech (zákaz diskriminace) není absolutním zákazem rozlišování mezi jednotlivými skupinami adresátů základních práv, nýbrž zákazem nedůvodného rozlišování mezi těmito adresáty. V případě, že existují ‚objektivní a rozumné‘ důvody, proč odlišovat skupinu osob samostatně výdělečně činných od jiných příjmových skupin osob (zejména osob závisle výdělečně činných), nelze považovat takovou legislativní úpravu za neústavní (k tomu blíže citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 5 A 74/2000 - 37, publ. pod č. 233/2004 Sb. NSS).“

[15] K obdobným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudcích ze dne 11. 8. 2016, č. j. 5 Ads 181/2014 – 21, ze dne 3. 2. 2010, č. j. 3 Ads 101/2009 – 60, ze dne 11. 9. 2007, č. j. 4 Ads 109/2006 – 52, ze dne 21. 11. 2008, č. j. 4 Ads 72/2008 – 78 a ze dne 18. 11. 2009, č. j. 4 Ads 90/2009 – 76, nebo ze dne 29. 9. 2010, č. j. 3 Ads 61/2010 – 48, publ. pod č. 2268/2011 Sb. NSS, a tyto závěry byly rovněž opakovaně potvrzeny judikaturou Ústavního soudu (viz např. usnesení ze dne 26. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 497/09, ze dne 4. 5. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1148/10, a ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. IV. ÚS 446/11, vydaná v řízeních o ústavních stížnostech podaných stěžovatelem).

[16] Stejně tak Ústavní soud ve své ustálené judikatuře zastává stanovisko, dle něhož rovnost je kategorií relativní, jež vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů. Zásadě rovnosti v právech je třeba rozumět tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoli právo, přičemž určitá zákonná úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, nemůže být

sama o sobě bez dalšího 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 (srov. kupř. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 15/02, Pl. ÚS 30/04, Pl. ÚS 42/04, Pl. ÚS 6/05 a další).

[17] V rozsudku ze dne 21. 7. 2008, č. j. 4 Ads 62/2007 – 72, zase Nejvyšší správní soud vyličil, co považuje za „rozumné a objektivní důvody“ ospravedlňující zvláštní režim OSVČ:

„Započítání fiktivního příjmu namísto nižšího skutečného příjmu Nejvyšší správní soud nepovažuje za diskriminační. Jedná se o výraz sociální politiky státu, který nechtěl sociálními dávkami podporovat osoby, jež si zvolily předmět podnikání a rozsah výkonu činnosti tak, že sebe a svou rodinu nedokázaly zabezpečit. Stát tedy v rámci sociální politiky odmítl dotovat ztrátové či nedostatečně ziskové podnikání těchto osob, což je objektivní a rozumný důvod pro odlišení pravidel určování rozhodného příjmu osob samostatně výdělečně činných od osob v pracovním či služebním poměru. ... Stát nemůže nést odpovědnost za podnikatelské riziko, které na sebe stěžovatelka vzala, když se rozhodla provozovat samostatnou výdělečnou činnost, a prostřednictvím státní sociální podpory jí dorovnávat nízké příjmy z podnikání.“

[18] Důvody zvláštního režimu OSVČ Nejvyšší správní soud, jak výše uvedeno, spatřuje. Stěžovatel přitom nepřináší žádný argument, proč by se soud měl od těchto závěrů odchýlit.

[19] Obdobně stěžovatel již dostal i odpověď na argumenty mezinárodními smlouvami a Listinou základních práv EU (v podrobnostech srov. především rozsudek ze dne 11. 8. 2016, č. j. 5 Ads 181/2014 - 21). Listina základních práv EU se v dané věci neaplikuje. Podle čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv EU jsou její ustanovení určena primárně orgánům, institucím a jiným subjektům Unie a dále i členským státům, ovšem „výhradně pokud uplatňují právo Unie“. Článek 51 odst. 2 Listiny základních práv EU a obdobně též čl. 6 odst. 1 Smlouvy o EU dále stanoví, že Listina základních práv EU nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie, ani nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii, ani nemění pravomoci a úkoly stanovené ve Smlouvách (viz rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 26. února 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, body 17 a 23, a usnesení Soudního dvora ze dne 10. října 2013, *Nagy*, C-488/12 až C-491/12 a C-526/12, EU:C:2013:703, bod 15). Žádné akty sekundárního práva Unie přitom neupravují hmotněprávní podmínky vzniku nároku na uvedenou dávku ani její rozsah. Při stanovení podmínek pro poskytování příspěvku na bydlení a rozsahu, v jakém mají být poskytován, tedy členské státy neuplatňují právo Unie (obdobně viz rozsudek Soudního dvora ze dne 11. listopadu 2014, *Dano*, C-333/13, EU:C:2014:2358, body 89-91).

[20] Stejně tak Nejvyšší správní soud neshledává ani rozpor dotčených ustanovení zákona o státní sociální podpoře s mezinárodními smlouvami dle čl. 10 Ústavy, jimiž je Česká republika vázána, konkrétně s ustanoveními Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (č. 120/1976 Sb.) a dále s ustanoveními Evropské sociální charty. Obě smlouvy obsahují práva s výše popsaným charakterem, tedy s programovou povahou závisící na uchopení zákonodárcem (k tomu v podrobnostech srov. posledně citovaný rozsudek NSS).

[21] Lze tedy shrnout, že krajský soud dospěl ke správným závěrům, které podepřel relevantní judikaturou. Námitky nezákonnosti a nedostatečné odůvodněnosti jeho rozsudku jsou proto nedůvodné.

V. Závěr a náklady řízení

[22] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud postupoval správně, jestliže rozsudkem žalobu zamítl. Proto kasační stížnost ve výroku I. tohoto rozsudku zamítl.

[23] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II.). Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto se mu náhrada nepřiznává (výrok III.).

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

V Brně dne 27. září 2016

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu