ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Gabriely Bašné ve věci žalobce: **J. Z.,** zast. advokátem Mgr. Antonínem Novákem, se sídlem Sokolská 531/12, Olomouc, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí,** se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu Ostravě, pobočka v Olomouci ze dne 22. 1. 2018, č. j. 72 Ad 26/2016 – 24,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku krajského soudu, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 8. 2016, č. j. MPSV-2016/183261-922, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Olomouci ze dne 14. 7. 2016, č. j. 424394/16/OL, jímž byla zamítnuta žádost stěžovatele o dávku státní sociální podpory příspěvek na bydlení ode dne 1. 4. 2016.

[2] Stěžovatel podal žádost o příspěvek na bydlení dne 20. 6. 2016, a to pro období ode dne 1. 4. 2016 na byt na adrese X. Úřad práce podle § 24 zákona o státní sociální podpoře zamítl žádost o dávku státní sociální podpory příspěvek na bydlení ode dne 1. 4. 2016, protože součin zákonného koeficientu 0,30 a rozhodného měsíčního příjmu činil 5136,50 Kč, tj. více než částka normativních nákladů na bydlení ve výši 4484 Kč. Rozhodnutí úřadu práce žalovaný potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel žalobu, ve které namítal, že došlo k diskriminaci znevýhodněním vyplývajícím ze zákona, které je podle něho v rozporu s Ústavou, Listinou základních práv a svobod, Evropskou sociální chartou a dalšími mezinárodními úmluvami, např. Lisabonskou smlouvou. Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o státní sociální podpoře“), dle stěžovatele jednoznačně a zcela bezdůvodně znevýhodňuje skupinu občanů a odpírá jim sociální pomoc; to popsal na modelových příkladech, z nichž vyplývá, že osoby samostatně výdělečně činné

(dále jen „OSVČ“) jsou znevýhodněny oproti zaměstnancům. Za obdobných podmínek OSVČ na příspěvek nedosáhnou, protože se vychází podle § 5 zákona o státní sociální podpoře z fiktivního, nikoliv reálného příjmu. Fiktivní příjem odpovídá dle citovaného ustanovení 50 % průměrné mzdy v národním hospodářství. Skutečný příjem stěžovatele 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. OSVČ jsou zcela vyloučeny ze systému státní sociální podpory a to je v rozporu s čl. 1 a 30 Listiny. Listina by dle stěžovatele měla chránit menšiny. Tvrdil, že v jeho případě byl porušen čl. 30 odst. 2 Listiny. Poukázal na to, že v dosavadních obdobných věcech stěžovatele správní orgány ani soudy nijak uspokojivě nezdůvodnily a ani neospravedlnily diskriminaci OSVČ, týkající se sociální pomoci ze strany státu. Rozpor s Listinou spatřoval i v tom, že u OSVČ se bere v potaz více než rok starý příjem, kdežto u jiných skupin aktuální. Nesprávnost provedeného výpočtu nenamítal. Požádal rovněž o předložení věci Ústavnímu soudu a přerušení řízení.

[4] Krajský soud žalobu v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Podrobně se vypořádal se stávající právní úpravou v návaznosti na jednotlivé námitky stěžovatele. Poukázal na to, že obdobnou věc (za jiné období) rozhodl v případě stěžovatele rozsudkem např. ze dne 16. 2. 2015, č. j. 73 Ad 18/2013 – 30 (kde podrobněji vyjádřil i svůj názor na nerovnost); odkázal rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2015, č. j. 1 Ads 64/2015 – 35, z jehož právního názoru vycházel. Uvedl, že k tzv. fikci příjmu v obdobné věci se podrobně vyjádřil již ve svém rozsudku ze dne 26. 5. 2011, č. j. 73 Ad 7/2010 – 26, na tomto názoru setrvává a pro stručnost na všechny citované rozsudky odkazuje. Poukázal na to, že oproti předchozím odvoláním, žalobám, resp. kasačním a ústavním stížnostem stěžovatel neuvádí nové skutečnosti či argumentaci, které by měly vést ke změně přezkoumání napadeného rozhodnutí či jinému postupu soudu. Krajský soud v dalším odkázal na všechna rozhodnutí, v nichž veřejná správa i správní soudnictví a Ústavní soud reagovaly na totožná či obdobná podání stěžovatele a žalobu zamítl.

[5] V obsáhlé kasační stížnosti stěžovatel namítá, že krajský soud porušil jeho právo na spravedlivý proces, neboť se dostatečně nezabýval žalobními námitkami. V rozsudku neuvedl žádný objektivní argument, který by mohl obhájit či ospravedlnit to, že skupina OSVČ je vyloučena ze systému státní sociální pomoci. Není dle stěžovatele 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 podle stěžovatele diskriminační. Krajský soud ve svém rozsudku nijak rozumně a relevantně neospravedlnil, proč tomu tak je. Ustanovení zákona o státní sociální podpoře odporují dle stěžovatele rovněž Evropské sociální chartě a Lisabonské smlouvě. Kasační stížnost fakticky kopíruje již opakovaně vznášené námitky v žalobách a kasačních stížnostech, které stěžovatel fakticky ve skutkově i právně shodné věci (pouze za jiná období) podává.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[7] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a z důvodů, které stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil; současně přihlížel i k tomu, zda napadený

pokračování

rozsudek netrpí vadami, k nimž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud konstatuje, že skutkové okolnosti případu zdokumentované ve správním spise nejsou mezi účastníky sporné. Stěžovatel nečiní sporným ani samotný výpočet, který správní orgán provedl. 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 podle přesvědčení stěžovatele představuje diskriminaci, neboť u osob vykonávajících závislou činnost je zkoumán skutečný příjem.

[10] Klíčovou otázkou, kterou stěžovatel opakovaně nastoluje, je, zda § 5 odst. 1 písm. a) bodu 2 a § 5 odst. 7 zákona o státní sociální podpoře (stanovení fiktivního příjmu) je v souladu s ústavním pořádkem. 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, předpokládaný 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 vyhlašuje 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] 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. 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 vymezí 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 dokazováním skutkového stavu, které fikce tímto způsobem nahrazuje.*

*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).*" Stejně tak Ústavní soud ve své ustálené judikatuře zastává stanovisko, podle 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). K obdobným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud rovněž např. 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, 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). Z posledního období lze odkázat rovněž např. na rozsudky sp. zn. 1 Ads 94/2016, sp. zn. 7 Ads 162/2017, sp. zn. 10 Ads 285/2017.

[12] V rozsudku ze dne 21. 7. 2008, č. j. 4 Ads 62/2007 – 72, Nejvyšší správní soud rovněž vyložil pojem „*rozumné a objektivní důvody*", které ospravedlňují 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.*"

[13] Obdobně stěžovatel již dostal i odpověď na argumenty namítající rozpor s 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*

pokračování

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. 2. 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, body 17 a 23, a usnesení Soudního dvora ze dne 10. 10. 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 má být poskytován, tedy členské státy neuplatňují právo Unie (obdobně viz rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 11. 2014, *Dano*, C-333/13, EU:C:2014:2358, body 89-91).

[14] Stejně tak Nejvyšší správní soud neshledává ani rozpor dotčených ustanovení zákona o státní sociální podpoře s mezinárodními smlouvami podle 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.

[15] Nejvyšší správní soud konstatuje, že tato věc se od předcházejících stěžovatelových sporů nijak neliší. Stěžovatel pouze doplňuje argumentaci jen o další příklady nerovností vytvořených zákonodárcem, přidává kritiku soudní moci pro konformizmus a nedostatek empatie. Nenamítá nezákonnost rozhodnutí spočívající ve vadném postupu, vadném zjištění skutkového stavu, nesprávném výběru právní normy, která se na věc vztahuje, nesprávné aplikaci této normy na zjištěný skutkový stav, nepřezkoumatelnost rozhodnutí ani nesprávné užití správního uvážení. Nenamítá ani jiné vady, které by měl soud přezkoumávat, ale toliko vyslovuje nesouhlas a činí polemiku nad sociální politikou státu, která se v dané věci projevila stanovením tzv. fiktivního příjmu.

[16] Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od své konstantní judikatury odchýlit. Opakovaně podotýká, 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 moci zákonodárné, nikoliv moci soudní. Je na vůli zákonodárce, jakým způsobem stanoví rozsah a vymezí podmínky státní sociální podpory. Právo na rovnost není absolutním zákazem rozlišování mezi jednotlivými skupinami adresátů základních práv. Zakazuje jen *nedůvodné* rozlišování. Existují-li objektivní a rozumné důvody, proč odlišovat OSVČ od jiných příjmových osob, není dikce zákona protiústavní. V rámci sociální politiky stát odmítl dotovat ztrátové či nedostatečně ziskové podnikání OSVČ, což je objektivní a rozumný důvod pro odlišení pravidel určování rozhodného příjmu OSVČ od osob v pracovním či služebním poměru. Stát nemůže nést odpovědnost za podnikatelské riziko, které na sebe stěžovatel vzal, a prostřednictvím státní sociální podpory dorovnávat nízké příjmy z podnikání (rozsudek ze dne 21. 7. 2008, č j. 4 Ads 62/2007 - 72). Ani v této věci Nejvyšší správní soud neshledal relevantní důvod pro přerušení řízení předložení věci Ústavnímu soudu k posouzení rozporu dotčeného ustanovení zákona s ústavním pořádkem (čl. 95 odst. 2 Ústavy).

[17] Za výše popsané situace Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud dospěl ke správným závěrům, které podepřel relevantní judikaturou. Námitky nezákonnosti a nedostatečné odůvodněnosti jeho rozsudku jsou proto nedůvodné.

[18] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 a 2 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Ve vztahu k úspěšnému žalovanému se pravidlo úspěšnosti neuplatní (§ 60 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 29. března 2019

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu