



ČESKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavního soudu

J m é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Josefa Baxy a soudkyň a soudců Lucie Dolanské Bányaiové, Josefa Fialy, Milana Hulmáka, Veroniky Křest'ánové, Zdeňka Kühna, Kateřiny Ronovské, Dity Řepkové, Martina Smolka, Jana Svatoně, Pavla Šámala (soudce zpravodaje), Jana Winttra a Daniely Zemanové o návrhu **Nejvyššího správního soudu**, na vyslovení neústavnosti § 24a odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění zákona č. 17/2022 Sb., za účasti **Parlamentu**, jako účastníka řízení, takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Ústavní požadavek rovného zacházení v souvislosti s právem na bydlení plynoucí z čl. 1 ve spojení s čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod vyžaduje, aby § 24a odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění zákona č. 17/2022 Sb., zákona č. 456/2022 Sb. a zákona č. 407/2023 Sb., byl vykládán tak, že umožňuje přiznat nárok na příspěvek na bydlení také nájemci, který užívá k trvalému bydlení stavbu pro individuální či rodinnou rekreaci.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci a znění napadeného ustanovení

1. V nynější věci se Ústavní soud zabývá vyloučením nájemců staveb určených k individuální či rodinné rekreaci z okruhu oprávněných osob u nároku na příspěvek na bydlení v kontextu zákazu svévole při rozlišování subjektů v právní úpravě. Ústavní

soud rozhoduje k návrhu Nejvyššího správního soudu, k němuž se dostala věc neúspěšné žadatelky o příspěvek na bydlení, která se svojí rodinou v takové stavbě v nájmu bydlí.

2. Napadené ustanovení bylo do právního řádu zavedeno zákonem č. 17/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů. Napadené ustanovení § 24a odst. 1 zákona o státní sociální podpoře zní:

„Nárok na příspěvek na bydlení pro období od 1. ledna 2022 do 31. prosince 2022 má též vlastník, který užívá k trvalému bydlení stavbu pro individuální či rodinnou rekreaci, splňuje-li podmínky podle § 24 odst. 1. Ustanovení § 24 odst. 2 vět první a druhé, odst. 3 a 4 se použijí obdobně. Pro stanovení výše nákladů na bydlení a normativních nákladů na bydlení se použijí obdobně ustanovení § 25 až 27 určená pro vlastníky bytů.“

3. Návrh zákona č. 17/2022 Sb. byl jako novela zákona o státní sociální podpoře projednáván ve stavu legislativní nouze ve zkráceném jednání. Původní vládní návrh neobsahoval napadené ustanovení ani jeho významový ekvivalent. V průběhu projednávání byl návrh zákona doplněn o pozměňovací návrh poslance Kaňkovského, jímž tam bylo vloženo napadené ustanovení. Podle odůvodnění pozměňovacího návrhu se navrhovalo „na omezenou dobu letošního roku rozšířit okruh osob, které mohou mít nárok na příspěvek na bydlení, o vlastníky staveb pro individuální nebo rodinnou rekreaci, kteří ji užívají k trvalému bydlení. Omezení nároku na vlastníky staveb pro individuální či rodinnou rekreaci je navrhováno s cílem minimalizovat nadužívání příspěvku na bydlení, který vychází pouze z příjmů a nákladů na bydlení.“

4. Napadené ustanovení bylo změněno zákonem č. 456/2022 Sb., a to tak, že tytéž podmínky nároku na příspěvek na bydlení ve vztahu ke stavbám určeným k individuální či rodinné rekreaci nadále platí pro období od 1. 1. 2023 do 31. 12. 2023. Obdobné znění následovalo po změně § 24a odst. 1 zákona o státní sociální podpoře zákonem č. 407/2023 Sb., kdy se zrušilo určené časové omezení. Celá hlava třetí části třetího zákona o státní sociální podpoře zahrnující příspěvek na bydlení včetně § 24a byla posléze zrušena zákonem č. 152/2025 Sb. s účinností od 1. 10. 2025. S účinností od téhož dne zákon č. 151/2025 Sb., o dávce státní sociální pomoci, ve znění pozdějších předpisů, upravuje složku na bydlení jako součást dávky státní sociální pomoci (tzv. superdávky), jejíž účel je obdobný jako dosavadní příspěvek na bydlení.

5. Z předložených soudních a správních spisů Ústavní soud zjistil, že původ věci řešené před Nejvyšším správním soudem je následující. Nájemkyně rekreační stavby na území města Brna zažádala o příspěvek na bydlení. Mimo jiné nájemní smlouvou doložila svůj právní titul k užívání stavby a uvedla, že tam bydlí se svým druhem a svými třemi dětmi. Příslušný stavební úřad potvrdil, že stavba splňuje hygienické a technické požadavky vyplývající z § 24a odst. 2 zákona o státní sociální podpoře. Správní orgány žádost zamítly s tím, že napadené ustanovení zakládá nárok na příspěvek pouze vlastníkům staveb určených k individuální či rodinné rekreaci.

6. Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 27. 3. 2024 č. j. 41 A 15/2023-26 následnou žalobu žadatelky zamítl. Neshledal neústavnost napadeného ustanovení spočívající v tvrzeném rozporu s čl. 1 Listiny základních práv a svobod. Provedl tzv. test diskriminace a shledal, že 1) sice šlo o nerovné zacházení, protože nájemci a vlastníci rekreačních staveb jsou pro účely příspěvku na bydlení ve srovnatelné situaci a 2) nájemcům se odpírá dobro. 3) Skupinu nájemců staveb pro individuální a rodinnou rekreaci nelze označit za nijak stigmatizovanou či historicky perzekuovanou, tento rozlišovací znak se nijak netýká důstojnosti, a nešlo proto o rozlišování z podezřelých

důvodů podle čl. 3 odst. 1 Listiny, ovšem konečně 4) nešlo o rozlišování svévolné (ústavně zakázané): byť je „nadužívání“ příspěvku (na které se poukazovalo při projednávání návrhu zákona) obsahově prázdným argumentem, který spíše svědčí svévoli, bylo možné dovodit podobnosti napadeného ustanovení s konstrukcí doplatku na bydlení podle § 33 a násl. zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. Tam se objevuje stejně jako u napadeného ustanovení omezení dávky u rekreačních staveb jen na jejich vlastníky. Je přitom obecně známo, že doplatek na bydlení rozsáhle zneužívali majitelé ubytoven. Reakce na takové zneužívání představuje legitimní cíl, jehož je omezení příspěvku na bydlení jen na vlastníky rekreačních staveb způsobilé dosáhnout.

7. Žadatelka podala proti uvedenému rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Nejvyšší správní soud řízení o této kasační stížnosti vedené pod sp. zn. 4 Ads 65/2024 přerušil a Ústavnímu soudu navrhnul vyslovení neústavnosti napadeného ustanovení.

II.

Argumentace navrhovatele

8. Podle Nejvyššího správního soudu napadené ustanovení odporuje čl. 1 Listiny jako svévolné rozlišování subjektů v právu. Nezpochybnil, že odlišné zacházení nespočívá na některém podezřelém kritériu podle čl. 3 odst. 1 Listiny. Zdůraznil však, že je mu z praxe známo, že na doplatek na bydlení dosáhnou i nájemci rekreačních staveb, a to podle § 33 odst. 6 ve spojení s § 33a odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Právní úprava příspěvku na bydlení obdobné „záchytné“ ustanovení neobsahuje. Srovnávat příspěvek na bydlení s doplatkem na bydlení proto nelze. Některé podobnosti mezi těmito dávkami neodůvodní, že legitimním cílem napadeného ustanovení snad má být snaha zamezit zneužívání ze strany majitelů ubytoven.

9. Podle Nejvyššího správního soudu také zákonodárce na zneužívání dávek v ubytovnách již reagoval, a to zavedením standardu kvality bydlení. Stavby pro individuální či rodinnou rekreaci také ani nejsou ubytovny. Jiné zdůvodnění odlišného zacházení mezi vlastníky a nájemci staveb určených k individuální či rodinné rekreaci Nejvyšší správní soud neshledal. Žádné vysvětlení nenalezl ani v podkladech z projednávání návrhu zákona č. 17/2022 Sb. Odlišné zacházení proto postrádá jakýkoli seznatelný legitimní cíl. Nejvyšší správní soud proto navrhuje vyslovení neústavnosti napadeného ustanovení.

III.

Vyjádření účastníka řízení, replika navrhovatele

10. Ústavní soud vyzval Poslaneckou sněmovnu a Senát, jednající jménem Parlamentu jako účastníka řízení, aby se vyjádřily k návrhu na zahájení řízení (§ 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). Dále vyzval vládu a veřejného ochránce práv, aby v zákonem stanovené lhůtě sdělili, zda vstupují (jako vedlejší účastníci) do řízení, a eventuálně se k návrhu vyjádřili (§ 69 odst. 2 a 3 téhož zákona).

11. Poslanecká sněmovna ve vyjádření podrobně shrnula průběh legislativního procesu přijetí zákona č. 17/2022 Sb., v němž neidentifikovala žádné vady. Zákonodárny sbor podle ní jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou a právním řádem.

12. Senát ve vyjádření po rekapitulaci legislativního procesu v této komoře Parlamentu konstatoval, že v rozpravě zazněla podpora úpravě rozšiřující nárok pro podnájemce bytu

a vlastníka stavby pro individuální či rodinnou rekreaci. Zmíněny byly obavy ke splnění podmínek pro projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání. Ani při projednávání následných novelizací napadeného ustanovení se diskuze na plénu Senátu nedotkla rovnosti postavení vlastníků a nájemců rekreačních staveb. Podle Senátu se při projednávání návrhu zákona č. 17/2022 Sb. postupovalo v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

13. Vláda sdělila, že svého práva vstoupit do řízení nevyužije. Totéž sdělil veřejný ochránce práv.

14. Soudce zpravodaj zaslal doručená vyjádření Nejvyššímu správnímu soudu na vědomí a k případné replice. Nejvyšší správní soud sdělil, že repliku uplatňovat nebude.

IV.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

15. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu platí, že dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Aktivní legitimace soudu podat takový návrh se odvíjí od předmětu řízení a právní kvalifikace věci. Soud může podat návrh na zrušení pouze takového zákona (nebo jeho ustanovení), který má přímo (bezprostředně) použít při řešení probíhajícího řízení. Podmínka přímého použití je splněna, jestliže je aplikace daného zákona (nebo jeho jednotlivého ustanovení) nezbytná, nevyhnutelná, není jen hypotetická nebo daná širšími souvislostmi věci [bod 10 nálezu ze dne 4. 6. 2025 sp. zn. Pl. ÚS 19/24 (č. 226/2025 Sb.) či bod 7 usnesení ze dne 10. 9. 2025 sp. zn. Pl. ÚS 28/25]. Dospěl-li by Ústavní soud k závěru, že by tato podmínka naplněna nebyla, nebyl by navrhovatel k jeho podání aktivně legitimován, tedy šlo by o návrh podaný „někým zjevně neoprávněným“ [§ 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu].

16. Ústavní soud považuje podmínky aktivní legitimace Nejvyššího správního soudu k podání nynějšího návrhu na vyslovení neústavnosti § 24a odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění zákona č. 17/2022 Sb., za splněné. Z předložených spisů Ústavní soud ověřil, že pro rozhodnutí o kasační stížnosti je klíčové posouzení ústavnosti napadeného ustanovení, o jehož použití se opírají předcházející rozsudek krajského soudu a rozhodnutí správních orgánů.

17. Návrh Nejvyššího správního soudu dále nelze považovat za nepřijatelný podle § 66 odst. 1 zákona o Ústavním soudu [srov. nálezy ze dne 10. 1. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 33/2000 (N 5/21 SbNU 29, č. 78/2001 Sb.) a ze dne 6. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 38/06 (N 23/44 SbNU 279, č. 84/2007 Sb.)]. Ačkoli napadené ustanovení pozbylo platnosti už před doručením návrhu Ústavnímu soudu, na věc projednávanou Nejvyšším správním soudem je nadále použitelné. Vztah mezi žadatelkou a správními orgány je vztahem vertikálním: případným odstraněním tvrzené neústavnosti napadeného ustanovení by došlo k odstranění zákonné překážky pro přiznání nároku na příspěvek na bydlení. Odmítl-li by se tedy Ústavní soud zabývat ústavností aplikovatelného napadeného ustanovení, postupoval by v rozporu s čl. 95 odst. 2 Ústavy a zásadou koncentrovaného ústavního soudnictví podle čl. 83 a čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy.

18. Ústavní soud proto přikročí k posouzení souladu napadeného ustanovení s ústavním pořádkem, tedy a) zda bylo přijato a vydáno v mezích Ústavou stanovené kompetence, b) zda byl dodržen ústavně předepsaný způsob jeho přijetí a vydání, a konečně

c) zda je napadené ustanovení v souladu s ústavním pořádkem z hlediska obsahového (§ 68 odst. 1 a 2 zákona o Ústavním soudu).

V.

Upuštění od ústního jednání

19. Ústavní soud dospěl k závěru, že není třeba ve věci konat ústní jednání, neboť by nepřineslo další objasnění věci. Rozhodl proto, aniž ústní jednání nařídil (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

VI.

Přezkum procedury přijetí napadeného ustanovení

20. Obě komory Parlamentu ve vyjádření popsaly průběh legislativního procesu, který odpovídá informacím z veřejných zdrojů. Nikdo z účastníků žádné nedostatky zákonodárného procesu neuvedl, a ani v řízení před Ústavním soudem nevystaly o ústavnosti přijetí napadeného ustanovení žádné pochybnosti. Napadené ustanovení bylo přijato v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

VII.

Věcný přezkum napadeného ustanovení

21. Ústavní soud ovšem shledal, že napadené ustanovení odporuje ústavnímu pořádku z hlediska obsahového. Napadené ustanovení zakládá nerovnost, kterou nelze ospravedlnit žádným legitimním cílem: tato svévolně založená nerovnost v přístupu k právu na bydlení jako součásti práva na přiměřené zabezpečení v hmotné nouzi odporuje čl. 1 ve spojení s čl. 30 odst. 2 Listiny.

22. K tomuto závěru Ústavní soud dospěl v duchu dosavadní judikatury za použití testu diskriminace, jímž napadené ustanovení neprošlo. Ústavní soud sice shledal neústavnost napadeného ustanovení, ale derogačním výrokem ji nevyslovil, protože tímto postupem by nedošlo k odstranění neústavního nerovného zacházení a v rozporu s účelem ústavního přezkumu by Ústavní soud zcela odklidil účinky ustanovení zakládajícího nárok na příspěvek na bydlení ve vztahu ke stavbám určeným pro individuální či rodinnou rekreaci. Podle zásad ustálené judikatury se proto Ústavní soud uchýlil k zamítnutí návrhu a formulaci interpretativního výroku.

Obecná východiska

23. Napadené ustanovení spolu s § 24 zákona o státní sociální podpoře určovalo podmínky nároku na příspěvek na bydlení, včetně vymezení okruhu oprávněných subjektů. Podle právní úpravy účinné do 30. 9. 2025 měl na příspěvek na bydlení nárok (za splnění dalších podmínek) vlastník nebo nájemce bytu (§ 24 odst. 1 téhož zákona) a vlastník stavby určené k individuální či rodinné rekreaci (napadené ustanovení).

24. Příspěvek na bydlení byl jako sociální dávka součástí adresného systému státní sociální péče. Stát tímto příspěvkem realizoval své závazky vyplývající z práva na bydlení, které lze dovodit z čl. 30 odst. 2 Listiny, interpretovaného ve světle čl. 11 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech [nález ze dne 2. 4. 2025 sp. zn. Pl. ÚS 15/24 (č. 132/2025 Sb.), body 86 násl.]. Nejvyšší správní soud

svá tvrzení o neústavnosti napadeného ustanovení opírá v návrhu o čl. 1 Listiny a v něm zakotvený princip rovnosti a zákazu svévole při rozlišování subjektů v právní úpravě.

25. Nynější věc se tedy týká přístupu k ústavně zaručenému sociálnímu právu na přiměřené zabezpečení v hmotné nouzi a principu rovného zacházení.

K posuzování sociálních práv

26. U sociálních práv platí, že jejich konkrétní podobu určí zákon (čl. 30 odst. 3 Listiny) a domáhat jich se lze jen v mezích prováděcího zákona (čl. 41 odst. 1 Listiny). Posouzení účelnosti a vhodnosti zákonné úpravy sociálních práv proto Ústavní soud ve zvýšené míře ponechává na zákonodárci [body 38 a násl. nálezu ze dne 7. 12. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 1/20 (N 214/109 SbNU 305, č. 14/2022 Sb.)].

27. Volnost poskytnutá zákonodárci podle čl. 41 odst. 1 a čl. 30 odst. 3 Listiny však není neomezená. Zákonné vymezení podmínek výkonu sociálních práv nesmí být v rozporu se základními ústavními principy, nesmí zasahovat do samotné podstaty těchto základních práv. Mezi základní ústavní principy přitom patří mimo jiné respektování důvěry jednotlivců v právní řád a jeho stabilitu (zákaz retroaktivity) [nález ze dne 4. 6. 2025 sp. zn. Pl. ÚS 47/23 (č. 272/2025 Sb.)] nebo právě princip rovného zacházení, a to buď v kontextu zákazu svévole (čl. 1 Listiny) či jako zákaz kvalifikovaných případů diskriminace (čl. 3 odst. 1 Listiny, o to ale v této věci nejde, viz níže).

K posuzování principu rovnosti

28. Jde-li o východiska k principu rovnosti, Ústavní soud ustáleně chápe rovnost jako kategorií relativní, nikoliv absolutní. Ústavní pořádek České republiky nezapovídá jakoukoli nerovnost. Nepřijatelné je založit nerovnost svévolně nebo konstruovat nerovnost tak, že bude představovat zásah do některého ze základních práv. Klíčovým je důvod odlišného zacházení, tedy stanovený rozlišovací znak, a zároveň konkrétní právo či statek, kterého se odlišné zacházení týká. Tomu také odpovídají nároky kladené Ústavním soudem na zdůvodnění legitimacy (ospravedlnění) odlišného zacházení [body 41 a násl. nálezu ze dne 23. 4. 2025 sp. zn. Pl. ÚS 24/24 (č. 154/2025 Sb.)].

29. Uvažovat v kategorii rovnosti lze pouze v relaci mezi nejméně dvěma subjekty ve stejném, respektive srovnatelném postavení. Zatímco zpravidla není těžké stanovit, zda právní úprava zachází se dvěma situacemi rozdílně nebo stejně, klíčovým krokem pro aplikaci všeobecné zásady rovnosti je stanovit, zda jsou dvě situace, s nimiž právo zachází odlišně, vskutku srovnatelné, tedy zda jsou relevantně podobné. To si vyžaduje analýzu opírající se o kritérium relevance: jinak řečeno, aby vůbec mohla být řeč o zásadě rovnosti, musí jít o rozdílnou regulaci srovnatelných situací [body 89 a 90 nálezu ze dne 22. 1. 2025 sp. zn. Pl. ÚS 18/24 (č. 45/2025 Sb.)].

30. Při (následném) rozlišování intenzity ústavního přezkumu porušení zásady rovnosti Ústavní soud považuje za klíčové vyjasnit si důvod odlišného zacházení, tedy stanovený rozlišovací znak. Při odlišném zacházení z tzv. podezřelých důvodů (*suspect classification*), respektive důvodů týkajících se osobních charakteristik jednotlivce majících úzký vztah k ochraně důstojnosti člověka (čl. 3 odst. 1 Listiny), je potřeba klást na zdůvodnění odlišného zacházení velmi přísné nároky. Naopak bude-li důvodem odlišného zacházení (rozlišujícím znakem) kritérium běžně a nezbytně používané v určité oblasti právní regulace (například výše či struktura příjmu v daňovém zákonodárství), byť by se odlišné zacházení dotýkalo jiného základního práva, bude intenzita ústavního přezkumu nižší [body 72 a násl. nálezu ze dne 20. 11. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 16/24 (č. 6/2025 Sb.)].

31. V závislosti na rozlišovacím znaku a statku, jehož se odlišné zacházení týká, se dále poslední prvek testu diferencuje na různé stupně intenzity. Nižší intenzita (v „režimu“ čl. 1 Listiny) odpovídá kategorii „rozumnosti“, tedy postačí, že úprava sleduje nějaký legitimní cíl a je s to jej dosáhnout či k jeho dosažení přispět, přičemž nemusí jít o řešení nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší [bod 47 nálezu ze dne 28. 2. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 34/23 (č. 94/2024 Sb.)].

32. Judikatura Ústavního soudu chápe princip rovnosti podle čl. 1 Listiny jako zákaz svévole při rozlišování subjektů v právní úpravě. Ústavní soud porušení uvedeného ustanovení v kontextu principu rovnosti shledal kupříkladu v rozlišování mezi dvěma srovnatelnými skupinami uchazečů o zaměstnání jen na základě nahodilosti [body 253 a násl. nálezu ze dne 27. 11. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (N 195/67 SbNU 333, č. 437/2012 Sb.)], ve výkladu, který konstruuje stav odlišného zacházení s dědici nároku, a to jen s ohledem na nahodilost v podobě okamžiku úmrtí oprávněného v průběhu řízení o takovém nároku [bod 22 stanoviska pléna ze dne 6. 12. 2016 sp. zn. Pl. ÚS-st. 44/16 (ST 44/83 SbNU 941, č. 436/2016 Sb.)], nebo v neexistenci věcného důvodu, pro který by část pojištěnců měla být upřednostňována v přístupu k funkci členů orgánů zaměstnaneckých pojišťoven jen proto, že jsou navrženi organizacemi zaměstnavatelů nebo odborovými organizacemi [bod 97 nálezu ze dne 4. 9. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 21/15 (N 146/90 SbNU 369, č. 233/2018 Sb.)]. Je tedy patrné, že kategorie rozumnosti a zákazu svévole se v kontextu čl. 1 Listiny obsahově překrývají: jde vždy o požadavek seznatelného elementárního věcného opodstatnění (zdůvodnění) rozdílného zacházení a vyloučení nahodilosti.

33. Intenzita vyšší, přísnější (v „režimu“ čl. 3 odst. 1 Listiny) potom odpovídá kategorii „přiměřenosti“ ve smyslu principu proporcionality [bod 68 a násl. nálezu ze dne 22. 1. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 32/17 (N 9/92 SbNU 86, č. 71/2019 Sb.)]. Tehdy by Ústavní soud pro hodnocení ospravedlnitelnosti odlišného zacházení použil (přísnější) test proporcionality (bod 83 a násl. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/24).

Majetek jako podezřelý důvod rozlišování podle čl. 3 odst. 1 Listiny

34. Argumentace se v řízení před krajským soudem dotkla potenciální podezřelosti rozlišovacího kritéria podle čl. 3 odst. 1 Listiny v podobě majetku. Tzv. podezřelá kritéria mají reflektovat určitou zranitelnost a souvislost s lidskou důstojností; půjde buď o důvody výslovně vyjmenované v čl. 3 odst. 1 Listiny, nebo důvod spadající do relativně otevřené kategorie „jiného postavení“. Pojem „jiné postavení“ pak má zahrnovat pouze kritéria obdobná či blízká kritériím výslovně v daných ustanoveních zmíněným, nikoli jakoukoli myslitelnou situaci. Mělo by jít o důvody spočívající na osobní volbě jednotlivce odrážející jeho osobnostní rysy, jako jsou například víra, náboženství či politické názory, nebo důvody spočívající na osobních vlastnostech či osobní charakteristice, kterou si jednotlivec nemůže zvolit, jako jsou například pohlaví, rasa, barva pleti, národní nebo sociální původ, rod, věk či zdravotní postižení [bod 108 nálezu ze dne 28. 6. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 18/15 (N 121/81 SbNU 889, č. 271/2016 Sb.)].

35. V právě odkazovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/15 Ústavní soud neshledal podezřelým kritériem rozlišování výši příjmů jako daňového základu: kritérium daňového základu je kritériem morálně neutrálním, nijak *a priori* podezřelým a pro daňovou legislativu běžným a v podstatě nezbytným [obdobně srov. bod 52 nálezu ze dne 27. 2. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 15/17 (N 33/88 SbNU 457, č. 69/2018 Sb.)]. Ústavní soud tehdy dodal, že s ohledem na paralelní působení čl. 1 Listiny s širší působností než čl. 3 odst. 1 Listiny není nezbytné vykládat důvody rozlišování v podobě „jiného postavení“ jakkoli extenzivně.

36. V bodu 151 nálezu ze dne 11. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 38/17 (N 22/98 SbNU 257, č. 149/2020 Sb.) pak Ústavní soud naznačil, že z hlediska čl. 3 odst. 1 Listiny by bylo rozlišovací kritérium související s majetkem problematické v situaci, kdy by právní úprava dopadala jinak na „bohaté“ a jinak na osoby méně majetné. Obdobně se vyjádřil Ústavní soud v bodu 133 nálezu ze dne 11. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 4/17 (N 21/98 SbNU 163, č. 148/2020 Sb.), kdy odmítl argumentaci, že by zákon o střetu zájmů vylučoval občana z výkonu veřejných funkcí na základě majetku. Z hlediska čl. 3 odst. 1 Listiny by představovaly problém především tzv. majetkové cenzury (obdobně Kühn, Z. In: Kühn, Z. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Leges, 2022, s. 338).

37. Z uvedeného tedy vyplývá, že u rozlišování z důvodu majícího vztah k majetku je třeba vnímat kontext, ve kterém k odlišnému zacházení dochází. Ústavní soud podle okolností věci zkoumá, zda jde u rozlišování dotýkajícího se majetku jednotlivce skutečně o podezřelý důvod podle čl. 3 odst. 1 Listiny, zejména protože v některých právních oblastech (daňové právo, právo sociálního zabezpečení apod.) může být rozlišování nějak související s majetkem jednotlivce běžným, nezbytným či neutrálním rozlišovacím znakem.

Použití obecných východisek na nynější věc

38. Ústavní soud tedy přistoupil k hodnocení nynější věci. Protože Nejvyšší správní soud namítá porušení zákazu nerovného zacházení, provede Ústavní soud test diskriminace. Tento test také lépe odpovídá povaze problému, jenž Nejvyšší správní soud nastoluje k řešení.

39. Napadené ustanovení podle Ústavního soudu představuje zásah do práva na přiměřené zabezpečení v hmotné nouzi (do práva na bydlení). Tento závěr se může jevit jako paradoxní: podstatou problému totiž není kupříkladu odepření nároku okruhu subjektů, kterému právní úprava nárok dosud přiznávala. Každý, kdo nemá nárok na příspěvek na bydlení, by pak mohl tvrdit, že v jeho situaci dochází k zásahu do jeho práv. Takové pojetí samozřejmě Ústavní soud nezastává. Problém napadeného ustanovení totiž spočívá v tom, že nárok na příspěvek na bydlení bez jakéhokoli důvodu nezahrnuje osoby, které se dostávají do srovnatelné životní situace jako osoby, které nárok na stejnou dávku mají. Podstata zásahu tedy tkví v nerovném zacházení. Proto Ústavní soud považuje za přílehavější provedení testu diskriminace, nikoli testu racionality jako „klasického“ zásahu do sociálních práv.

Test diskriminace

40. Napadené ustanovení zakládá nárok na příspěvek na bydlení ve vztahu ke stavbám určeným k individuální či rodinné rekreaci (rekreačním stavbám), a to pouze vlastníkům těchto staveb. Srovnatelnou skupinou má podle Nejvyššího správního soudu být množina nájemců týchž rekreačních staveb, kteří stejně jako vlastníci užívají stavbu téhož charakteru k trvalému bydlení. Nájemci proto na příspěvek na bydlení nemají nárok z důvodu jiného právního titulu k užívání věci.

Jsou zde srovnatelné skupiny jednotlivců?

41. Pro kontext je třeba si uvědomit, že ve vztahu k bytu měli na příspěvek na bydlení podle tehdejší právní úpravy nárok jak vlastníci, tak nájemci bytu (§ 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře). Takto byl nárok na příspěvek na bydlení koncipován dlouhodobě, v podstatě již od počátku účinnosti zákona o státní sociální podpoře. Jak se uvádí v důvodové zprávě k témuž zákonu, příspěvek na bydlení nahradil příspěvek na nájemné podle zákona č. 319/1993 Sb., o příspěvku na nájemné, ve znění pozdějších

předpisů, který náležel jen osobám bydlícím nebo užívajícím byt či obytnou místnost na základě nájemní smlouvy.

42. Je tedy patrné, že z logiky věci se právní úprava příspěvku na bydlení týkala množiny subjektů, která nějakým způsobem v běžných formách uspokojuje svou potřebu bydlení. Zatímco donedávna se příspěvek na bydlení týkal pouze bytů, napadeným ustanovením se nárok rozšířil také vůči stavbám určeným k individuální či rodinné rekreaci, ovšem pouze vůči vlastníkům těchto staveb. Zákonodárce tím podle Ústavního soudu dal najevo, že vedle bydlení v bytech považuje za běžné také bydlení v jiných stavbách, splňují-li určené technické a hygienické požadavky (§ 24a odst. 2 zákona o státní sociální podpoře).

43. Je zde tedy množina subjektů, která využívá k uspokojení své potřeby bydlení stavby určené k individuální a rodinné rekreaci. V této množině přitom podle Ústavního soudu nelze z hlediska funkce bydlení nalézt žádné relevantní rozdíly podle toho, na základě jakého právního titulu jednotlivec své obydlí užívá. Lhostejno, zda jde o nájem či vlastnictví, v obou případech má uživatel obydlí legitimní titul k jeho užívání. Je bezpochyby pravdou, že právní instituty nájmu a vlastnictví jsou z pohledu soukromého práva samozřejmě odlišné. Je však třeba si uvědomit, že účelem příspěvku na bydlení je kompenzovat vysoké náklady na bydlení pro nízkopříjmové domácnosti. Ústavní soud tedy nepovažuje rozdílnost v institutech vlastnictví a nájmu za relevantní v kontextu příspěvku na bydlení: jako klíčové kritérium relevance se zde jeví hledisko funkce, které oba právní instituty plní vůči bydlení. Právní instituty nájmu i vlastnictví plní srovnatelnou funkci ve vztahu k sociálnímu institutu bydlení, k jehož regulaci příspěvek na bydlení slouží. Srovnatelnosti též svědčí, že doposud se u bytu mezi nájmem a vlastnictvím u příspěvku na bydlení nerozlišovalo a nerozlišuje.

44. Přílehlavý argument zde ostatně uvádí též krajský soud: tedy že jak nájemci, tak vlastníci rekreačních staveb se mohou ocitnout v situaci, kdy jejich náklady na bydlení dosahují v porovnání s jejich majetkovou situací stanovené hranice relevantní z hlediska práva na přiměřené zabezpečení v hmotné nouzi. Je rovněž notorietou, že bydlení nájemní představuje běžnou formu bydlení. Ústavní soud proto v kontextu příspěvku na bydlení považuje vlastníky a nájemce staveb určených k individuální nebo rodinné rekreaci za součást vzájemně srovnatelné množiny subjektů. Současně přitom platí, že nájemci staveb jsou zpravidla v horší majetkové situaci než jejich vlastníci, a lze je proto perspektivou sociálních práv považovat za potřebnější.

Je zde s těmito skupinami zacházeno odlišně a k jejich tíži?

45. Nájemci staveb určených k individuální či rodinné rekreaci, kteří tuto stavbu užívají k trvalému bydlení, na rozdíl od vlastníků těchto staveb nemají nárok na příspěvek na bydlení. S nájemci je tedy zacházeno odlišně a k jejich tíži. Rozdílné zacházení se přitom týká základního práva na přiměřené zabezpečení v hmotné nouzi podle čl. 30 odst. 2 Listiny (jehož součástí je právo na bydlení). Nejde tedy o „jakékoli“ rozlišování subjektů v právní úpravě, nýbrž o přístup k základním právům.

Jaký je důvod odlišného zacházení, rozlišovací znak?

46. Rozlišné zacházení spočívá na jiném právním titulu užívání rekreační stavby. Nejvyšší správní soud, krajský soud, ostatně ani žadatelka v původním řízení, netvrdí, že se odlišné zacházení týká některého z podezřelých důvodů podle čl. 3 odst. 1 Listiny. Ani Ústavní soud odlišování na základě podezřelého kritéria neshledal.

47. Lze připustit, že rozdílné zacházení v nynější věci se dotýká majetku: jiné postavení má ten, kdo určitou věc vlastní, jiné ten, kdo věc užívá na základě nájemního vztahu s pronajímatelem, tedy kdo věc nevlastní, a je tedy v sociálně méně příznivé situaci.

S ohledem na níže uvedené závěry k ospravedlnění takového zacházení si však není potřeba klást otázku, zda se jedná o (byť nepřímou) diskriminaci na základě majetku, což by se projevilo v přísnější intenzitě přezkumu (proporcionalita).

48. Pro úplnost lze též uvést, že v napadeném ustanovení nelze seznat zásah do esenciálního jádra práva bydlení jako součásti práva na přiměřené zabezpečení v hmotné nouzi. V bodu 100 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/24 Ústavní soud identifikoval esenciální obsah práva na bydlení podle čl. 30 odst. 2 Listiny jako právo osob, které se z důvodu nedostatku prostředků nacházejí v hmotné nouzi, na zajištění základní důstojné existence v oblasti bydlení. S ohledem na povahu tohoto práva a jeho vymezení v mezinárodním i vnitrostátním právu má však zákonodárce značnou volnost ve volbě prostředků k zajištění jeho minimálního obsahu (kupříkladu v podobě naturálního plnění, sociálních dávek).

49. Příspěvek na bydlení představuje podle Ústavního soudu součást esenciálního jádra práva na bydlení. Ústavní soud totiž přihlíží k tomu, že v době účinnosti napadeného ustanovení příspěvek na bydlení spolu s doplatkem na bydlení představovaly (a nadále představují) prakticky jediné systémové zajištění práva na bydlení (srov. též Stojanová, K. Bydlení: Lidské právo, nebo individuální zásluha? In: Antoš M.; Wintř, J. *Ústavní rámec vlastnictví, podnikání a sociálních práv*. Praha: Leges, 2023, s. 173 a 182).

50. Přesto napadené ustanovení podle Ústavního soudu do samého esenciálního jádra práva na bydlení nezasahuje. Podstatou zásahu není omezení již existující dávky. Naopak, napadené ustanovení bylo přijato jako součást novely, která okruh oprávněných osob rozšířila. Do té doby se příspěvek na bydlení vůbec netýkal staveb určených k individuální či rodinné rekreaci. Je třeba respektovat, že zákonodárce má široký prostor k určení konkrétní podoby systému příspěvku na bydlení, nedojde-li k jeho zásadním omezením. Musí tedy být také na zákonodárci, jak konkrétně určí hranici, co se rozumí hmotnou nouzí, mimo zjevné excesy. Napadené ustanovení se tedy sice dotýká institutu, který reprezentuje esenciální jádro práva na bydlení, ovšem podstata zásahu a okolnosti přijetí napadeného ustanovení vylučují závěr, že se napadené ustanovení v posuzovaném kontextu skutečně realizace esenciálního obsahu daného práva dotýká. Testování napadeného ustanovení principem proporcionality by zde nezohledňovalo kontext věci.

Je odlišné zacházení ospravedlnitelné?

51. K ospravedlnitelnosti odlišného zacházení je třeba nejprve identifikovat jeho legitimní cíl.

52. Jediný dostupný uchopitelný podklad pro zhodnocení cílů konstrukce napadeného ustanovení nabízí odůvodnění pozměňovacího návrhu, jímž bylo do návrhu zákona č. 17/2022 Sb. vloženo napadené ustanovení. Z něj je patrné, že cílem omezení nároku na příspěvek na bydlení ve vztahu k rekreačním stavbám jen na vlastníky bylo „*minimalizovat nadužívání*“ dávky (viz shora sub 3).

53. To však moc nevysvětluje. Není zřejmé, zda má jít o zamezení zneužívání dávky ze strany nájemců rekreačních staveb nebo zkrátka držet okruh oprávněných osob v omezenější míře s ohledem na co nejnižší náklady sociálního systému. Krajský soud poukázal na podobnosti s doplatkem na bydlení a možnou snahu zamezit zneužívání dávky majiteli ubytoven. Nic ovšem nenasvědčuje, že k obdobnému zneužívání docházelo také u příspěvku na bydlení. Naopak, příspěvek na bydlení se na rozdíl od doplatku na bydlení nikdy netýkal ubytoven. Jak správně poukazuje Nejvyšší správní soud, byt ani rekreační stavba není ubytovna. Z praxe ani není patrné, že by u příspěvku na bydlení vůbec k nějakému rozsáhlejšímu zneužívání docházelo

(Lánský O. *Kdo zneužívá sociální dávky? Analýza čerpání z roku 2019*. Masarykova demokratická akademie, z. s., 2020, s. 15 a 16. Dostupné na: <https://masarykovaakademie.cz/cats/publikace/lansky-kdo-zneuzyva-socialni-davky-analyza-cerpani-z-roku-2019/>).

54. Nadto, jak dále tvrdí Nejvyšší správní soud, právní úprava doplatku na bydlení ve svém důsledku nájemce rekreačních staveb z nároku na tuto dávku nevylučuje (při uplatnění § 33 odst. 6 ve spojení s § 33a odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Obdobný mechanismus „záchytného ustanovení“ zákon o státní sociální podpoře neobsahuje. Argumentaci legitimním cílem rozdílného zacházení s nájemci a vlastníky rekreačních staveb v podobě snahy o omezení zneužívání příspěvku na bydlení majiteli ubytoven zde proto Ústavní soud neakceptuje. Taková argumentace vůbec nedává smysl.

55. Jako legitimní cíl neobstojí ani argumentace snahou zamezit „nadužívání“ dávky ve smyslu nezatěžovat veřejné rozpočty. Tento cíl by bezpochyby představoval cíl legitimní v oblasti sociální politiky státu, jejíž realizace na možnostech veřejných financí závisí. V nynější věci ovšem takový legitimní cíl nelze akceptovat. Zprv, jak výstižně argumentuje krajský soud, takové odůvodnění je v nynější věci příliš vágní, a bylo by jím možné obhájit prakticky cokoli. Taková vágní argumentace by mohla ospravedlnit prakticky jakékoli odlišné zacházení, a prakticky jakýkoli zásah do sociálních práv: není pochyb, že jakékoli odepření dobra či omezení nákladů sociálního systému je způsobilé nezvyšovat výdaje (bylo by tedy možné nalézt legitimní cíl a racionální vztah mezi ním a použitými prostředky). Kategorie ústavnosti a role Ústavního soudu by zde byla při uplatnění argumentu snahou nezatěžovat veřejné finance bez bližšího odůvodnění a věcného základu vyprázdněna. Ústavní soud proto považuje za legitimní vyžadovat, aby zde byly seznatelné úvahy alespoň v základních obrysech, zda má rozdílné zacházení skutečně spočívat na důvodech fiskálních. Takový cíl nelze akceptovat jen na základě spekulací. Ani konkrétní podobu sociálního systému nelze určovat nahodile.

56. Není zadruhé nadále patrné, proč zrovna vlastníci nárok na příspěvek na bydlení mají, zatímco nájemci nikoli. Z logiky věci se za zranitelnější z hlediska hmotné nouze jeví oproti vlastníkům spíše nájemci, jejichž situace je do jisté míry závislá na vztahu s pronajímatelem, a kteří pro zajištění bydlení musí hradit pravidelné platby nájemného, jinak se vystavují riziku oprávněného ukončení nájemního vztahu. Tomu odpovídá také historický vývoj systému státní sociální podpory, kdy srovnatelná dávka původně náležela pouze nájemcům (zákon o příspěvku na nájemné), a až později zákonodárce mezi oprávněné osoby zahrnul také vlastníky bytů (byť lze uznat, že za tím může být částečně také snižující se podíl nájemního oproti vlastnickému bydlení od 90. let, viz: *Jak bydlí domácnosti podle výsledků sčítání lidu*. Praha: Český statistický úřad, 2024, s. 13 a násl. Dostupné na: <https://csu.gov.cz/produkty/jak-bydli-domacnosti-podle-vysledku-scitani-lidu-2021>). Jako ospravedlnitelnější a logičtější by se v tomto kontextu nabízelo nárok na příspěvek na bydlení přiznat pouze nájemcům rekreačních staveb. To však ještě samozřejmě samo o sobě neprokazuje svévoli.

57. Argumentace ryze fiskálními důvody ovšem nedává smysl ani v kontextu účelu novelizace zákona o státní sociální podpoře zákonem č. 17/2022 Sb. Z parlamentní debaty je patrné, že smyslem této novely bylo naopak rozšířit oprávněné subjekty a situace, na které příspěvek na bydlení dopadá, v reakci na tzv. covidovou krizi a zvýšení cen energií po roce 2020: okruh oprávněných osob se rozšířil o vlastníky rekreačních staveb a u bytů o vztahy podnájemní (§ 24 odst. 2 věta třetí a čtvrtá zákona o státní sociální podpoře, ve znění zákona č. 17/2022 Sb.). Z odůvodnění pozměňovacího návrhu je též zřejmé, že podle předkladatele je finanční dopad rozšíření nároku na rekreační stavby

zanedbatelný. Že by tedy mělo jít jednoduše o snahu nezatěžovat veřejné rozpočty, z dostupných informací nevyplývá. Pro uznání takového legitimního cíle Ústavní soud nenachází pádné argumenty. Ústavnímu soudu z uvedeného spíše vychází, že mohlo jít o vědomý, avšak nedůsledný opis či inspiraci obdobným ustanovením zákona o pomoci v hmotné nouzi, nežli promyšlené, cílené opatření.

58. Ústavní soud zde považuje za podstatné také to, že vláda v nynějším řízení nevstoupila do řízení, a tudíž se k zaslanému návrhu Nejvyššího správního soudu nevyjádřila. Ústavní soud si samozřejmě posoudí ústavnost napadeného ustanovení sám. Povinností vlády není v řízení o zrušení zákona napadené ustanovení obhájit, k návrhu se vyjádřit nebo se vůbec řízení zúčastnit (§ 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu). Vládu tedy samozřejmě nelze „potrestat“ za realizaci jejího práva nevstoupit do řízení tím, že Ústavní soud bez dalšího přijme argumentaci navrhovatele a shledá neústavnost zákona v podstatě pro procesní pasivitu vlády. Neexistuje nic jako „fikce uznání“ neústavnosti napadeného ustanovení. Vláda ostatně není tím orgánem, který zákon vydal.

59. Ustanovení § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu ovšem u vlády jako vrcholného orgánu moci výkonné předpokládá určitý zájem a operativní schopnost hájit zájmy reprezentované napadeným ustanovením zákona. Zákon o Ústavním soudu tedy předpokládá, že vláda vůči návrhu na zrušení zákona a jeho odůvodnění v jí reprezentovaném zájmu přednese relevantní protiargumenty, tedy že z dobrých důvodů vyvine procesní snahu zamezit zásahům Ústavního soudu do právního řádu.

60. Nejvyšší správní soud v návrhu jednoznačně identifikoval problém s nedostatkem podkladů pro zjištění legitimního cíle a sám upozornil, že žádný legitimní cíl napadeného ustanovení nenalézá, což podle ustálené judikatury představuje pádné důvody pro zrušení zákona. V zájmu, který vláda v řízení o zrušení zákona reprezentuje, tedy bylo, aby v reakci na návrh svůj postoj vyjasnila. Zde také proto, že napadené ustanovení sice bylo přijato na základě poslaneckého pozměňovacího návrhu, ovšem návrh zákona č. 17/2022 Sb. byl přijat na základě vládního návrhu. Vláda tedy evidentně musela znát podrobnosti příslušné agendy. Ústavní soud tedy částečně rovněž v důsledku pasivity vlády v tomto řízení nadále nemá co konkrétně zkoumat k cílům napadeného ustanovení a zdali jde o cíl legitimní. Ústavní soud na jednu stranu nemůže jen nekriticky převzít argumentaci navrhovatele, nicméně na druhou stranu nemůže domýšlet argumenty účastníků řízení, jímž zákon o Ústavním soudu přiznává z dobrých důvodů určité postavení [přiměřeně srov. body 52 a násl. nálezu ze dne 7. 10. 2025 sp. zn. Pl. ÚS 16/25 (č. 453/2025 Sb.)]. Pasivita vlády tedy Ústavnímu soudu umocňuje přesvědčení, že za rozdílným zacházením podle napadeného ustanovení nestojí žádný věcný argument či konkrétní politika státu.

61. Nejasnosti o cílech napadeného ustanovení umocňuje také současná konstrukce dávky státní sociální pomoci (tzv. superdávky), jejíž složka bydlení od roku 2025 nahradila příspěvek na bydlení. Podle současné právní úpravy totiž na tuto dávku se srovnatelným účelem mají nárok také nájemci rekreačních staveb (§ 19 odst. 1 ve spojení s § 22 odst. 1 zákona o dávce státní sociální pomoci). I to oslabuje tezi, že za konstrukcí napadeného ustanovení stojí nějaké věcné či politické pozadí.

62. Úvahu, která „visí ve vzduchu“, že rozdílné zacházení podle napadeného ustanovení má být motivováno prostou snahou nezatěžovat veřejné rozpočty, proto nelze v nynější věci akceptovat jako legitimní cíl; pro takové opodstatnění chybí jakékoli důkazy, a naopak účel novelizace a systematika a historický vývoj systému dávek k podpoře bydlení svědčí tomu, že takový cíl zákonodárce nepředpokládal.

63. Jako hypotetické legitimní cíle napadeného ustanovení se dále nabízí kupříkladu preference vlastnického bydlení v rámci určité politiky státu nebo snaha o nižší administrativní náklady spojené s kontrolou splnění dalších podmínek pro nárok na příspěvek na bydlení. Ústavní soud ovšem ani v těchto hypotetických cílech za daného stavu právní úpravy nenachází žádnou logiku. V rozporu s těmito hypotetickými cíli i zde působí dosavadní konstrukce příspěvku na bydlení u bytů (nárok měli vlastníci, nájemci i podnájemci) a „široké“ pojetí nároku na dávku státní sociální pomoci. Nedávalo by smysl, aby zákonodárce tyto cíle prosazoval u rekreačních staveb, zatímco u bytů nikoli, a aby nadto později tyto cíle bez dalšího, mlčky opustil.

64. Řešení přijaté zákonodárcem Ústavní soud považuje také za zjevně nerozumné, a to právě s ohledem na historický vývoj příspěvku na bydlení, vymezení oprávněných osob ve vztahu k bytům v době účinnosti napadeného ustanovení, jakož i současnou konstrukci dávky státní sociální pomoci.

65. Ústavní soud tedy nenalezl v napadené právní úpravě žádné seznatelné zdůvodnění. Nepodařilo se identifikovat žádný legitimní cíl, což značí, že odlišné zacházení není ospravedlnitelné a je projevem svévole. Ústavní soud si je vědom výjimečné povahy rozporu s obecným zákazem svévole jako důvodu pro zrušení zákona. Respektuje, že rozlišování v právní úpravě je v podstatě běžný nástroj regulace, netýká-li se podezřelých důvodů nebo závažných zásahů do lidských práv. Při aplikaci čl. 1 Listiny musí být tedy Ústavní soud opatrný. Neuvážené zásahy do právního řádu na základě obecného zákazu svévole při rozlišování v právu se mohou samy snadno v nástroj svévole zvrhnout. Je proto třeba respektovat poměrně široký prostor zákonodárce, a to tím spíše v oblasti sociální politiky státu.

66. Ovšem i přes tyto úvahy o smyslu zákazu svévole při rozlišování v právu jako důvodu pro zrušení zákona Ústavní soud neshledává žádný relevantní důvod, proč by mělo napadené ustanovení obstát. Z dosavadní judikatury jednoznačně vyplývá, že Ústavní soud v tomto kontextu netoleruje řešení nahodilá nebo zcela neodůvodněná (viz shora sub 32). Napadené ustanovení nelze opodstatnit žádným věcným, hodnotovým či jiným legitimním argumentem. Rozsah sociálních práv samozřejmě musí mít nějakou konkrétní hranici, kterou si zákonodárce může určit podle své úvahy, avšak ani ta nemůže být zcela nahodilá.

67. Úvahy Ústavního soudu lze vyjádřit také tak, že napadené ustanovení se ukázalo jako příliš tvrdé a nerozumné, což samo o sobě bezpochyby není důvod neústavnosti zákona. I některé tvrdosti zákona a nerozumná řešení lze v právním státě tolerovat, mají-li alespoň nějaký účel, dobrý důvod či hodnotově-politické pozadí, která jejich negativa vyvažují nebo jim dávají legitimitu. V tomto případě nicméně Ústavní soud nenachází žádný argument. Tvrdost a nerozumnost napadeného ustanovení nic nevyvažuje a ani za nimi nestojí nic, co by měl Ústavní soud chránit.

68. Protože tedy nebylo možné identifikovat žádný legitimní cíl odlišného zacházení s nájemci staveb určených k individuální či rodinné rekreaci v přístupu k právu zaručenému v čl. 30 odst. 2 Listiny, dospěl Ústavní soud k závěru, že napadené ustanovení odporuje zákazu svévole v rozlišování v přístupu k základním právům.

VIII. Závěr

69. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud shledal, že napadené ustanovení odporuje čl. 1 ve spojení s čl. 30 odst. 2 Listiny a jsou dány důvody pro jeho zrušení (§ 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). S ohledem na pozbytí účinnosti napadeného ustanovení, včetně jeho navazujících obsahových ekvivalentů (viz shora sub 4), ovšem připadá v úvahu pouze vyslovení neústavnosti [srov. náleze ze dne 18. 5. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 23/20 (N 96/106 SbNU 70, č. 230/2021 Sb.)], což také Nejvyšší správní soud navrhuje.

Odůvodnění interpretativního výroku

70. Ani vyslovení neústavnosti napadeného ustanovení by však neústavní nerovnost nevyřešilo. Tehdy by vznikla mezera: zcela by chyběla právní úprava zakládající nárok na příspěvek na bydlení ve vztahu ke stavbám určeným k individuální či rodinné rekreaci. Bylo by na soudech, aby bez opory v zákoně dovodily, že se příspěvek na bydlení týká také těchto rekreačních staveb, včetně vlastníků i nájemců. Takové řešení Ústavní soud považuje za neefektivní a nepředvídatelné. Spolehlivé řešení problému nepředstavuje s ohledem na znění napadeného ustanovení ani vyslovení neústavnosti některé jeho části.

71. Je proto v duchu dosavadní judikatury Ústavního soudu namísto zamítnout návrh na zrušení napadeného ustanovení, respektive vyslovení neústavnosti, a přijmout výrok interpretativní [srov. zejména situace řešená v bodech 31 a násl. nálezu ze dne 7. 10. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 39/13 (N 188/75 SbNU 95, č. 275/2014 Sb.) a tam odkazovanou judikaturu].

72. Ústavní soud proto s ohledem na možnost ústavně konformního výkladu napadeného ustanovení návrh zamítl ve výroku I. a závěry svého rozhodnutí zobecnil v interpretativním výroku II.

73. S ohledem na srovnatelné znění § 24a odst. 1 zákona o státní sociální podpoře, ve znění zákona č. 456/2022 Sb., a později také zákona č. 407/2023 Sb., kdy docházelo v podstatě jen k prodlužování tohoto režimu do doby přijetí zákona o dávce státní sociální pomoci, se závěry přijaté k právní úpravě účinné do 31. 12. 2022 (před nabytím účinnosti zákona č. 456/2022 Sb.) uplatní také pro pozdější srovnatelnou právní úpravu. K tomuto řešení Ústavní soud přistoupil, aby v eventuálních soudních řízeních, v nichž by bylo třeba aplikovat srovnatelné znění § 24a odst. 1 zákona o státní sociální podpoře, nebylo nutné znovu navrhopvat zrušení, respektive prohlášení neústavnosti, těchto ustanovení. Je totiž evidentní, že pozdější, srovnatelná právní úprava trpí týmiž ústavními deficity. Znění interpretativního výroku II. tudíž reflektuje také tyto úvahy.

74. Konečně, aby Ústavní soud vyjasnil časové účinky tohoto rozhodnutí, konstatuje, že jeho úmyslem je, aby nájemcům rekreačních staveb příspěvek na bydlení podle napadeného ustanovení a pozdější srovnatelné právní úpravy náležel zpětně. Součástí nosných důvodů tohoto rozhodnutí proto budiž také závěr, že u příspěvku na bydlení se ve vztahu k nájemcům rekreačních staveb lhůta podle § 54 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře, ve znění účinném do 30. 9. 2025, počítá ode dne vyhlášení tohoto nálezu. Ve vztahu k již vyřízeným žádostem pak také platí, že byla-li žádost nájemce rekreační stavby o příspěvek na bydlení zamítnuta podle napadeného ustanovení nebo pozdější srovnatelné právní úpravy, dávka se přizná jako neprávem odepřená podle § 53 odst. 1 písm. c) zákona o státní sociální podpoře. Aby přitom nebyli zvýhodněni

ti žadatelé, kteří případně podali žádost dříve, neuplatní se v této situaci tříletá objektivní lhůta podle téhož ustanovení.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 10. prosince 2025

Josef Baxa
předseda Ústavního soudu