



ČESKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavního soudu

J m é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ludvíka Davida a soudců Davida Uhlíře (soudce zpravodaje) a Jana Svatoně, ve věci ústavní stížnosti stěžovatelů **J. K. a D. K.**, zastoupených JUDr. Marošem Matiaškem, LL. M, advokátem, se sídlem Ověnecká 33, Praha 7, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. června 2020, č. j. 7 As 40/2019-32 a rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 19. prosince 2018, č. j. 65 A 60/2018-69, za účasti **Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci** jako účastníků řízení a **Statutárního města Olomouc**, se sídlem Horní náměstí 583, Olomouc, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

Návrh se zamítá.

O d ů v o d n ě n í:

I.**Vymezení věci a předchozí průběh řízení**

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 2. 9. 2020, se stěžovatelé domáhají zrušení v záhlaví specifikovaných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a krajského soudu, vydaných v rámci projednání tzv. zásahové žaloby [podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s.“)] do práva stěžovatelů bydlet. Stěžovatelé namítají, že nevyhověním žalobnímu nároku došlo k porušení jejich základních práv, konkrétně práva na ochranu lidské důstojnosti podle čl. 10 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), práva na pomoc v hmotné nouzi podle čl. 30 odst. 2 Listiny, práva na ochranu zdraví podle čl. 31 Listiny, jakož i práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a odst. 2 Listiny. Dále též práva

na spravedlivý proces, respektování soukromého a rodinného života a porušení zákazu diskriminace podle čl. 6 odst. 1, čl. 8 a čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Namítají porušení čl. 11 odst. 1 a čl. 12 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (dále též „Pakt“), jakož i dalších mezinárodních lidskoprávních smluv.

2. Stěžovatelé byli v období od roku 1998 do 17. 4. 2018 nájemci bytu ve vlastnictví Statutárního města Olomouc (žalovaného vedlejšího účastníka). Oba stěžovatelé jsou romského původu, přičemž tato skutečnost je podle nich rozhodná pro zohlednění otázky jejich systémové diskriminace. Oba bydleli v lokalitě H., kde žili od roku 1998 a následně mezi lety 2013 a 2018 na adrese P. Tvrdili, že po vypovězení smlouvy k nájmu bytu na v pořadí druhé adrese, ke kterému byli motivováni falešným příslibem nabídky uzavření smlouvy k většímu bytu, obývali naopak spolu s vnukem menší byt v obdobně špatném technickém a hygienickém stavu. Žalobou podanou u Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci se domáhali určení, že „zásah žalovaného spočívající v opomenutí učinit cílené a konkrétní kroky vedoucí k desegregaci vyloučené lokality H., byl nezákonný“, a dále určení, že „zásah žalovaného spočívající v uplatňování bytové politiky města přispívající k udržování sociálního vyloučení a segregaci žalobců byl nezákonný.“

3. Krajský soud rozsudkem ze dne 19. 12. 2018, č. j. 65 A 60/2018-69, žalobu zamítl. Podle názoru krajského soudu jednání, které stěžovatelé napadli žalobou, nemůže být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť jim nesvědčí veřejné subjektivní právo na bydlení. Představuje totiž sociální právo a jako takové musí mít svůj odraz v zákonné úpravě. V daném případě však veřejné subjektivní právo na bydlení na zákonné úrovni upraveno není. Stěžovateli zmiňovaný § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, pouze vymezuje samostatnou působnost obce, aniž by z něj jakékoliv veřejné subjektivní právo vyplývalo, a na němž by tak žalobci mohli být přímo zkráceni. Namítanou diskriminací v rámci uplatňované bytové politiky se pak krajský soud nezabýval s odůvodněním, že měli-li žalobci za to, že se stali obětí diskriminace, mohli postupovat podle zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon).

4. Rovněž Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatelů rozsudkem ze dne 30. 6. 2020, č. j 7 As 40/2019-32, zamítl. Stěžovatelé podle soudu nesplnili podmínky přípustnosti zásahové žaloby stanovené v § 82 s. ř. s., proto nelze deklaratorní výrok o nezákonnosti (skončeného) zásahu vydat. Limitem pro uplatnění pravomoci správního soudu v řízení o správní žalobě je konkrétní úkon správního orgánu, ať se již jedná o úkon formalizovaný v podobě správního rozhodnutí nebo o úkon faktický, případně o nedostatek úkonu správního orgánu, pokud má být vydáno rozhodnutí nebo osvědčení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 Ads 151/2016-59). Aby bylo v případě stěžovatelů možné posoudit, zda došlo k přímému zkrácení zásahem, pokynem či donucením, je třeba, aby bylo z podané žaloby nejprve bezpečně zřejmé, za jakých konkrétních skutkových okolností mělo k tvrzenému nezákonnému zásahu dojít – co se ve věci stalo a co tedy mělo být oním zásahem, pokynem nebo donucením. Zcela bez argumentačního vyústění zůstávají okolnosti, za nichž museli stěžovatelé opustit bydlení na ulici P. či následně na ulici H. Žalovaný již v řízení před krajským soudem s odkazem na konkrétní soudní řízení vedená u Okresního soudu v Olomouci tvrdil, že stěžovatelé byli do roku 1998 nájemci bytu na jiné adrese v O. a byt na adrese H. jim byl

poskytnut jako bytová náhrada v návaznosti na rozsudek okresního soudu o přivolení k výpovědi z nájmu bytu, a to z důvodu neplacení nájemného a záloh na služby poskytované s nájmem. Na naposledy uvedené adrese jim pak dle tvrzení žalovaného nebyla nájemní smlouva prodloužena rovněž z důvodu nehrazení nájemného a rušení dobrých mravů v domě. Jakkoli se lze prostřednictvím výroku o zásahové žalobě domáhat deklaratorního posouzení zákonnosti tvrzeného zásahu, který již v mezidobí pominul, je současně třeba, aby podaná žaloba obsahovala dostatek tvrzení o skutkových okolnostech, ze kterých navrhovatel konstruuje nezákonný zásah vůči sobě. To se ve věci stěžovatelů podle Nejvyššího správního soudu nestalo a zásahová žaloba v sobě obsahuje podstatné rysy tzv. *actio popularis*, když aktivní legitimaci k jejímu podání odvozují stěžovatelé nikoli pouze z konkrétního dotčení vlastních práv. Nejvyšší správní soud dospěl rovněž k závěru, že stěžovatelům veřejné subjektivní právo bydlet nepřísluší.

II.

Ústavní stížnost a vyjádření k ní

5. Stěžovatelé ve své rozsáhlé ústavní stížnosti setrvali na své dosavadní argumentaci a vytýkají oběma správním soudům, že jim nepřisvědčily a neposkytly ochranu jejich veřejným subjektivním právům. Ve své ústavní stížnosti rozsáhle rekapitulovali dosavadní skutkový stav.

6. Stěžovatelé namítají, že oba soudy vytýkaly stěžovatelům ve svých rozsudcích především nedostatečnou konkretizaci nezákonného zásahu, vůči němuž se svou žalobou snaží domoci ochrany, přičemž tento svůj závěr opřely především o argument, že v právním řádu České republiky není ukotveno veřejné subjektivní právo na přiměřené (odpovídající) bydlení. Vytkly jim prostředek nápravy, který k ochraně svého práva zvolili s tím, že ochrany proti namítané diskriminaci je třeba se domáhat prostřednictvím antidiskriminačního zákona. Stěžovatelé se konkrétně domnívají, že krajský i kasační soud pochybily, když od sebe nedostatečně odlišily otázky existence veřejného subjektivního práva, jeho přímé aplikovatelnosti a jeho soudní vymahatelnosti, neb každá z těchto otázek představuje samostatný aspekt lidských práv a svobod. Nesprávně trvaly na výlučně individuální povaze porušení lidských práv a svobod, v důsledku čehož fakticky zbavily oběti systémových porušení jejich postavení obětí, ačkoliv konkrétní situace těchto obětí nemusí být odlišná od situace obětí individuálních porušení. Zcela nedostatečně zohlednily, že zákaz diskriminace je integrální součástí každého lidského práva či svobody, a nemůže tudíž působit jakožto faktor, který by člověka - nositele daného práva - zbavoval některého z prostředků nápravy porušení jeho práv. Rovněž nedostatečně zohlednily, že obsah každého lidského práva či svobody odkazuje nejen k cílům, které jsou veřejnou mocí dosažitelné ihned, ať již konáním, či naopak zdržením se určitého konání, nýbrž rovněž k cílům, které nevyhnutelně leží v budoucnosti, přičemž okamžitou povinností veřejné moci ve vztahu k těmto cílům je nastoupit cestu k jejich dosažení a na této cestě účinným způsobem postupovat.

7. Zcela nesprávně posoudily otázku neexistence veřejného subjektivního práva na bydlení a zákazu diskriminace ve vztahu k uplatňování bytové politiky po právní stránce. Stěžovatelům svědčí právo na zajištění přiměřeného bydlení vyplývající zejména z čl. 11 Paktu, čl. 30 odst. 2 Listiny, čl. 16 Evropské sociální charty, čl. 8 Úmluvy ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny, čl. 2 Paktu a čl. 14 Úmluvy. Tato práva se mají uplatňovat prostřednictvím vhodných opatření a politik, které musí směřovat k naplnění těchto práv a musí působit nediskriminačně. Oba soudy se ve svém závěru, činícím existenci práva

na přiměřené bydlení závislou na existenci odpovídající zákonné úpravy, opřely především o čl. 41 Listiny – takový výklad je však v rovině mezinárodního systému lidských práv neudržitelný. Stěžovatelé však namítají, že existuje právo na přiměřenou životní úroveň jakožto lidské právo, právo bydlet je tzv. *self-executing*, což plyne z mezinárodních předpisů, resp. čl. 11 odst. 1 ve spojení s čl. 12 Paktu. Právo na přiměřené bydlení podle nich rovněž je (a má být) soudně vymahatelné. Podle Výboru OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva se státy zavázaly činit progresivní kroky k naplňování závazků plynoucích z citovaného paktu, přijaly závazek naplnit esenciální jádro těchto práv a to se zohledněním zákazu diskriminace (viz Obecný komentář Výboru OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva č. 3, 1990).

8. Stěžovatelé jsou oběti systémových porušení lidských práv na soudní ochranu. Skutečnost, že porušení, vůči němuž se domáhají ochrany, má systémovou povahu, ještě z jimi uplatněného prostředku nečiní *actio popularis*. Stěžovatelé však byli přímo dotčeni jednáním Statutárního města Olomouc, což rovněž ve své žalobě i kasační stížnosti popsali. Zúžení podmínek přípustnosti zásahové žaloby v tomto smyslu představuje nebezpečný judikatorní precedent. Podmínky tak, jak je soudy aplikovaly na případ stěžovatelů, jsou samy projevem pokračujícího systémového selhání ochrany jejich základních práv.

9. Konečně právo nebýt diskriminován a nebýt podroben segregaci je přímo vymahatelné. Plnění zmiňovaných práv se odráží v § 35 odst. 2 zákona o obcích, na základě kterého mají obce povinnost přijímat vhodná opatření a politiky směřující k adekvátnímu zajištění bytových potřeb svých občanů. Tyto konkrétní závazky znamenají, že obec má na jedné straně povinnost přijímat konkrétní a cílené kroky směřující k implementaci práva na bydlení, a zároveň zajistit, že tyto kroky mají určitou kvalitu, konkrétně nevedou k segregaci v bydlení. Stěžovatelům tedy svědčí veřejné subjektivní právo na to nebýt vystaven segregaci v bydlení, tedy též na to, aby městská bytová politika, která přímo dopadá na uplatňování jejich práva na bydlení a práva na rovné zacházení, přijatelně řešila problém segregovaných lokalit a ke vzniku a udržování segregovaných lokalit nepřispívala. Dále stěžovatelé namítají, že právo na přiměřené bydlení v sobě zahrnuje i povinnost jeho provedení způsobem, který není diskriminační, tedy v souladu s právem na rovné zacházení. Jakkoli lze jistě se správními soudy souhlasit, že žaloba podle antidiskriminačního zákona je prostředkem na ochranu jednotlivce proti diskriminaci, nelze se s nimi naopak ztotožnit v té části argumentace, v níž tuto skutečnost implicitně interpretují způsobem, který ze správního soudnictví v podstatě vyčleňuje otázky zákazu diskriminace jako takové. Vývoj lidskoprávního diskurzu již nepochybně akceptoval, že zákaz diskriminace tvoří nedílnou součást každého lidského práva či svobody a stojí v jejich základu. Popření této myšlenky ze strany správních soudů, jako se stalo v tomto případě, by znamenalo popření lidskoprávní doktríny.

10. Ústavní soud si vyžádal vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka, statutárního města Olomouc. Vedlejší účastník ve svém vyjádření navrhl stížnost odmítnout s tím, že představuje opakování skutkového stavu a námitek uplatněných již před správními soudy. Upozornil přitom na rozsáhlý spor se stěžovateli a setrval na svém dosavadním stanovisku. Vyjádření soudů bylo rovněž vyžádáno, avšak pouze Nejvyšší správní soud se vyjádřil s odkazem na vlastní odůvodnění napadeného rozhodnutí.

III.

Posouzení Ústavním soudem

III. A Formální předpoklady

11. K projednání ústavní stížnosti je Ústavní soud příslušný a jde zároveň o návrh přípustný, neboť směřuje proti rozhodnutí obecných soudů, proti nimž není dostupný žádný další opravný prostředek. Včas podaná ústavní stížnost stěžovatelů je procesně bezvadná a byla podána oprávněnou osobou, která je řádně zastoupena.

III. B. Posouzení Ústavním soudem

12. Ústavní soud předně podotýká, že nedostatečná dostupnost (sociálního) bydlení v České republice představuje vážný systémový problém s reálným dopadem do základních práv širokého okruhu subjektů a s potenciálně negativními dopady na rozvoj a prospívání dětí, které vyrůstají v rodinách dotčených bytovou a sociální nouzí.

Obecná východiska

13. Podle stěžovatelů jejich ústavně chráněné veřejné subjektivní právo bydlet vyplývá z čl. 2 a 11 odst. 1 Paktu, z čl. 30 odst. 2 Listiny, čl. 16 Evropské sociální charty, čl. 8 a 14 Úmluvy ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny, a dále z § 35 odst. 2 zákona o obcích, který v rovině českého právního řádu (se zohledněním čl. 41 odst. 1 Listiny) realizuje čl. 30 odst. 2 Listiny.

14. Na mezinárodní úrovni je právo na bydlení součástí práva označovaného jako právo na přiměřenou životní úroveň. Pakt v čl. 11 zakládá „*právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnuje v to dostatečnou výživu, šatstvo a byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek. Smluvní státy podniknou odpovídající kroky, aby zajistily uskutečnění tohoto práva, uznávajíce pro dosažení tohoto cíle zásadní důležitost mezinárodní spolupráce, založené na svobodném souhlasu*“. Česká republika se jako smluvní stát Paktu zavazuje podniknout odpovídající kroky, aby zajistila uskutečnění tohoto práva. Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost se součástí právního základu politik EU stala Listina základních práv Evropské unie, která v článku 34 odst. 3 stanoví: „*V rámci boje proti vyčleňování ze společnosti a proti chudobě Unie uznává a respektuje právo na sociální pomoc a podporu v bydlení [housing assistance], které mají zajistit důstojnou existenci všem, kdo nedisponují dostatečnými prostředky, dle podmínek stanovených právem Evropského společenství a legislativou jednotlivých států a jejím uplatňováním.*“

15. Listina *právo bydlet* výslovně nezahrnuje, je však možné jej dovodit jako spadající pod čl. 30 odst. 2 Listiny, dle kterého každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 ze dne 21. 6. 2000 (N 93/18 SbNU 287; 231/2000 Sb.) věnovaném regulovanému nájemnému, jakožto prostředku uplatnění principu státní bytové politiky, Ústavní soud v rámci posuzování horizontálního střetu dvou oprávněných zájmů (práva bydlet a ochrany vlastnictví či v případě soukromých vlastníků práva podnikat) vyslovil, že Listina, coby ústavní zákon, neuvedla mezi vyhlášenými sociálními právy výslovně právo na ochranu přiměřené životní úrovně včetně bydlení. Tato okolnost však nikterak nediskvalifikuje ústavní relevanci tohoto práva zakotveného v mezinárodních smlouvách.

16. K obecnému vymezení povahy hospodářských, sociálních a kulturních práv v Listině se Ústavní soud věnoval mimo jiné i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.), který v případě sociálních práv poukázal na jejich pojmový znak, jímž je „skutečnost, že nemají bezpodmínečnou povahu [rozuměj: bezprostředně, tj. přímo použitelné právní normy] a je možné se jich domáhat pouze v mezích zákonů [čl. 41 odst. 1 Listiny]. Toto ustanovení dává pravomoc zákonodárci stanovit konkrétní podmínky realizace sociálních práv. Zákonné provedení však nesmí být v rozporu s ústavními principy, jinými slovy, příslušné zákony nesmí ústavně zaručená sociální práva popřít či anulovat. (...) Úroveň jejich poskytování reflektuje nejen hospodářský a sociální vývoj státu, ale i vztah státu a občana, založený na vzájemné odpovědnosti a na uznání principu solidarity. Míra, v jaké se princip odpovědnosti a solidarity projevuje v právním řádu daného státu, určuje také charakter tohoto státu (např. jako státu sociálního) (...). Specifický charakter sociálních práv v žádném případě neznamená, že by jimi zákonodárce nebyl vázán. Zakotvení jejich existence v Listině znamená, že při zákonné úpravě musí být zachován jistý minimální standard těchto sociálních práv. V žádném případě tedy nesmí dojít k faktickému popření toho kterého sociálního práva, protože je zároveň třeba dostát principům stanoveným v Listině. Míru jejich dodržení je třeba posuzovat v každém jednotlivém případě realizace těchto práv zákonnou úpravou.“

17. Pro další posouzení případu je rovněž podstatný závěr Ústavního soudu vyslovený v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/09 ze dne 9. 1. 2013 (N 5/68 SbNU 89; 42/2013 Sb.), v němž Ústavní soud uvedl, že se „ve svých nálezech většinou vyjadřuje zdrženlivě k realizaci sociálních práv zakotvených v hlavě čtvrté Listiny, neboť si je vědom toho, že rozsah sociálních práv (...) je limitován možnostmi státního rozpočtu, podloženými výsledky hospodaření státu. Teprve v rámci těchto možností se uplatní limity, dané příslušnými články Listiny, upravujícími sociální práva. Posouzení otázky účelnosti a vhodnosti zákonné úpravy v této oblasti Ústavní soud ponechává v pravomoci zákonodárce, do jehož činnosti Ústavní soud kromě případů zjištěné neústavnosti zasahovat nemůže. Jde totiž o otázky svou podstatou politické (...) (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 8/07, Pl. ÚS 2/08).“

Aplikace obecných východisek na posuzovaný případ

18. Ústavní soud se proto blíže zabýval argumentem stěžovatelů, zda je právo bydlet specifikováno v rámci podústavního práva, které by Listinu blíže konkretizovalo, či zda tak lze učinit přímou aplikovatelností práva bydlet z mezinárodních lidskoprávních dokumentů. Bez ohledu na správnými soudy zohledněný algoritmus přezkumu zásahových žalob podle § 82 s. ř. s., je zjevné, že posouzení této námitky mělo zásadní dopad na úspěšnost argumentační linie stěžovatelů.

19. Ústavní soud nepřisvědčil stěžovatelům, že jejich právo bydlení lze dovodit z čl. 11 odst. 1 Paktu státy přímo, tj. že by bylo *přímo aplikovatelné na horizontální vztah* mezi obcí, v rámci její samosprávné působnosti, a nájemcem.

20. Jakkoliv Ústavní soud dospěl v nálezu sp. zn. I. ÚS 2637/17 ze dne 23. 1. 2018 (N 10/88 SbNU 133) k závěru, že „právo na přiměřenou (tj. nikoli jen elementární) životní úroveň, které všeobecně chrání čl. 11 Paktu (vyhlášen pod č. 120/1976 Sb.), je třeba chápat jako součást českého ústavního pořádku [viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.)]“, týkající se povinnosti kraje zajistit osobě se zdravotním postižením dostupnost vhodné služby sociální péče. Porušení

ústavně zaručených práv však v citovaném nálezu Ústavní soud shledal na podkladě konkrétní zákonné úpravy, která základní právo stěžovatele konkretizovala. Rovněž v nálezu sp. zn. IV. ÚS 511/98 ze dne 4. 10. 2000 (N 143/20 SbNU 35) Ústavní soud zdůraznil, že „ochrana přiměřené životní úrovně, včetně „přiměřeného“ bydlení, je zdůrazněna v celé řadě mezinárodních smluv o lidských právech, kupř. v čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 16 Evropské sociální charty, tedy vesměs smluv, jež ve smyslu čl. 10 Ústavy jsou pro Českou republiku bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem. Pojem „lidsky důstojné ubytování“ uvedený v ustanovení § 712 odst. 2 občanského zákoníku proto třeba vykládat ve smyslu již zmíněného ústavně právního požadavku „přiměřenosti“ vztahujícího se i na bydlení.“ I v posledně citovaném případě tak Ústavní soud poukázal na konkrétní zákonnou úpravu, která jádro tohoto práva (ve spojení s mezinárodní smlouvou) konkrétně vymezovala.

21. Sociální právo stěžovatelů na přiměřené (sociální) bydlení nemohlo být před správními soudy uplatněno přímo, což je dáno čl. 41 Listiny. Zakotvení v mezinárodních smlouvách o lidských právech by tvořilo pouze rámec pro výklad vnitrostátního práva, pakliže by nějaká zákonná úprava existovala. Základní práva stěžovatelů na přiměřenou životní úroveň (v projednávaném případě právo na „přiměřené bydlení“) tak mohou být primárně uplatněna toliko prostřednictvím konkrétního zákona. Pravou (zákonodárcem zamýšlenou) mezeru v sociálním právu v horizontálních vztazích Ústavní soud nikdy nepřeklenul přímou aplikovatelností mezinárodních smluv o lidských právech (ani stěžovateli namítaného Paktu). K takovému postupu Ústavní soud dosud nikdy nepřistoupil.

22. Lze shrnout, že právo bydlet je dle judikatury Ústavního soudu ústavně významné. Je třeba s ním nakládat jako s každým sociálním právem v Listině, tj. dovodit právo jednotlivce s ohledem na jeho konkrétní zákonné zakotvení.

23. Při zohlednění konkrétních specifik nyní projednávaného případu stěžovatelů můžeme v rovině práva podústavního najít zákonnou úpravu bydlení a bytových potřeb pouze v zákoně o obcích. Ústavní soud se k námitce stěžovatelů zabýval tím, zda tato konkrétní zákonná úprava skýtá nárok stěžovatelů na obecní bydlení.

Ustanovení § 35 odst. 2 zákona o obcích, zní: „*Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.*“

24. Ústavní soud ve shodě se správními soudy konstatuje, že podle platné legislativy České republiky sice má obec dle zákona o obcích „zajistit uspokojení potřeby“ svých občanů i v otázkách bydlení, pro posouzení případu stěžovatelů je však podstatné, že míra uspokojování této potřeby ani konkrétní opatření již nejsou blíže tímto ani jiným zákonem specifikována, a zodpovědné řešení bytové situace je v současné době ponecháno na uvážení obcí. Ustanovení § 35 odst. 2 zákona o obcích nestanoví výslovně právo občanů obce na bydlení [na rozdíl od znění § 38 zákona o sociálních službách, který aplikoval tento soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 2637/17 ze dne 23. 1. 2018 (N 10/88 SbNU 133),

když se zabýval povinností kraje zajistit osobě se zdravotním postižením dostupnost vhodné služby sociální péče].

25. Zákodárce *de facto* ponechává skutečnost, zda bude či nebude obecní bytová politika důsledně řešena, na aktivitě obcí nad rámec nedostatečné (či spíše neexistující) právní úpravy. Jsou to přitom právě obce, které jsou na „nejnižší úrovni státu“ nejbliže občanům, jsou nejlépe schopné pružně reagovat na jejich potřeby a mají ideální předpoklady pro podchycení potenciálně vyhrocené situace spojené se ztrátou bydlení včetně navazujících nežádoucích jevů (chudoba a obchod s chudobou, nedobrovolné bezdomovectví osob s duševními obtížemi, nevyhovující prostředí pro děti vyrůstající v nedostatečných bytových podmínkách, zvýšená kriminalita, nižší míra vzdělanosti).

26. I pokud obec disponuje solidním bytovým fondem, s ohledem na neexistující zákonnou úpravu, která by vůbec bytovou politiku stanovila, a s ohledem na to, že uspokojování bytových potřeb občanů obcí spadá do samostatné působnosti obcí (srov. § 7 odst. 1 zákona o obcích), je také v současné době zcela na uvážení obce, jak s bytovým fondem hospodaří a s jakou koncepcí k němu přistupuje. Obec může buď vyčlenit bytový fond výhradně pro „běžné“ obecní bydlení mladých jinak přiměřeně zajištěných rodin, které však „toliko“ nedosáhnou na tržní bydlení či bydlení v soukromém vlastnictví. Nebo může vyčlenit bytový fond pro „sociální“ byty ve snaze o zabránění nežádoucím jevům na území obce, např. již zmiňovaným obchodníkům s chudobou. Je přitom zcela zřejmé, že v některých případech (například po významné investici do opravy bytového fondu) je za dosavadní chybějící legislativní regulace pro obce jako hospodáře ekonomicky výhodnější vyčlenit bytový fond pro běžné bydlení, na úkor bydlení sociálního, kde lze ve větší míře předpokládat možnost výpadku v placení nájemného či jiné komplikace (jak bylo výše uvedeno, z pohledu vztahu občana a obce samotné se s ohledem na samostatnou působnost jedná o horizontální vztah).

27. Poskytování bydlení za jasně stanovených podmínek je podle Ústavního soudu jedním ze základních nástrojů řešení sociálních a ekonomických problémů na místní i regionální úrovni. Proto Ústavní soud – byť s vědomím doktríny politické otázky – apeluje na zákonodárce, aby provedl aktivní kroky k přijetí zákona o sociálním bydlení, který by v České republice stanovil obcím konkrétní opatření a nástroje pro uspokojování bytové potřeby jejich občanů. Jinak hrozí vyostření krize v oblasti sociálního bydlení. Je přitom dlouhodobě zřejmé, že se tyto obtíže budou v budoucnu dotýkat nejen osob ohrožených chudobou, ale s ohledem na inflaci a narůstající ceny energií i střední třídy, seniorů, samoživitelek, studentstva a mladých osob. Nadto se v obecné rovině nevyhovující bydlení a nedostatečné sociální bydlení a obchod s chudobou výrazně dotýká vybraných regionů České republiky.

28. V této souvislosti lze též odkázat na význačného českého právního filosofa Otu Weinbergera, dle kterého „formální rovnost jakožto princip spravedlnosti je jistě nesporný; materiální rovnost je nereálná, a nelze ji proto použít ke stanovení hlavního politického cíle. Avšak cíl sociálního vyrovnání přinejmenším ve smyslu zajištění takové formy života, která je důstojná člověka, je fundamentálním požadavkem demokratického života. (...) Demokracie se nesmí nikdy spokojit s bezvýhodnými stavy, které v některých společnostech existují spolu s vysokým blahobytem jiných členů společnosti. (...) Demokracie je společenství usilující o spravedlnost.“ [WEINBERGER, Ota. *Alternativní teorie jednání: zároveň kritický rozbor praktické filozofie Georga Henricha von Wrighta*. Praha: Filosofia, 1997. ISBN 80-7007-096-X, str. 221].

Dlouhodobá nejistota obyvatel spočívající v neexistenci odpovídající zákonné úpravy sociálního bydlení může podle Ústavního soudu ohrozit důvěru občanů v demokratický stát ve smyslu čl. 1 Ústavy.

29. Na skutečnost, že poskytování sociálních dávek není dostatečnou realizací práva na bydlení, neboť stát musí též garantovat faktický a efektivní přístup k důstojnému bydlení (tj. poskytovat naturální plnění, nejen vyplácet finanční pomoc), upozorňuje odborná právní veřejnost (Pospíšil, I.: *Ústavněprávní východiska práva na bydlení a možnosti jeho realizace: od vyplácení dávek po zajištění důstojného bydlení*. In: *Sociální pomoc na rozcestí?* Sborník z odborného symposia Kanceláře veřejného ochránce práv, 19. - 20. října 2017, Brno. Ed. Jiří Hrubý). Právo na bydlení v rámci sociálního práva na podporu v hmotné nouzi v sobě zahrnuje nejen finanční stránku, ale i stránku faktickou. Již výše Ústavní soud poukázal na to, že za nežádoucí jev považuje obchod s chudobou, jakožto výnosný obchod s bydlením pro chudé. Jde o situace, kdy sociální dávky na bydlení čerpají osoby, které ve skutečnosti žijí v naprosto nevyhovujícím a nedůstojném bydlení ve smyslu čl. 11 Paktu. Příspěvek na bydlení pak fakticky končí v rukách pronajímatelů, jejichž skutečným záměrem není pronájem prostor odpovídající kvality (a odpovídající výši nájemného), ale „podnikání“ prostřednictvím čerpání státního příspěvku v jeho maximální možné výši. Tento jev představuje dle Ústavního soudu nemravné zneužívání lidské tísně a překračování mezí slušnosti, lze si přitom bezpochyby představit účelnější směřování veřejného majetku do realizace práva obyvatel na bydlení.

30. Bohatá společnost, jako je ta česká, nemůže nechat člověka žít na ulici, bez přístřeší, nebo v každodenní nejistotě o střechu nad hlavou, pokud to není jeho svobodné rozhodnutí. Závazek státu (vtělený do mezinárodních úmluv výše uvedených) zajistit bydlení všem potřebným a zvláště zranitelným osobám (např. rodinám s dětmi, seniorům), není žel přímo vykonatelný. Porušení závazku přijmout adekvátní kroky k zajištění bydlení tím, že Česká republika doposud nepřijala zákon o sociálním bydlení a že nemá žádné institucionální způsoby ochrany lidí bez domova, je však ostudné. Nelze ponechat zranitelné osoby jen v péči charity, dobrovolníků či neziskových organizací; takový přístup zjevně porušuje naše mezinárodní závazky.

31. Skutečnost, že státy s různým systémem řešení bytové politiky problematiku bydlení (na rozdíl od České republiky) dlouhodobě, a především aktivním způsobem řeší, plyne z komparativní analýzy Ústavního soudu.

Komparativní analýza sociálního bydlení v Evropě

32. Ústavní soud si pro účely posouzení ústavní stížnosti stěžovatelů nechal vypracovat analýzu systémů sociálního bydlení v pěti evropských zemích: ve Francii, Irsku, Německu, Španělsku a na Slovensku. Navázal přitom na veřejně dostupné výsledky výzkumu Ministerstva práce a sociálních věcí *Přehled systémů sociálního bydlení ve vybraných evropských zemích a jejich komparace*, 2018. In: *Sociální bydlení MPSV* [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR [cit. 2022-01-01]. Dostupné z: <http://socialnibydeni.mpsv.cz/cs/novinky/143-prehled-systemu-socialniho-bydeni-ve-vybranych-evropskych-zemich-a-jejich-komparace>, které Ústavní soud aktualizoval k listopadu 2022. Vybrané země se vyznačují vzájemně odlišnými systémy sociálního bydlení, ať už co do pojetí sociálního bydlení, šíře cílové skupiny, druhu poskytovatelů, nebo způsobu jeho financování. Existuje jejich blízkost k prostředí České republiky, a tím

pádem případná aplikovatelnost postupů na našem území. Z analýzy ze dne 22. 11. 2022, čj. A 2022-9-DU, vyplývá následující.

33. Ve Francii byl dne 23. 11. 2018 vyhlášen Zákon o vývoji bydlení, rozvoji a digitalizaci, jehož cílem je stavět více, lépe a levněji a změnit systém sociálního bydlení. Zákon upravil systém udělování sociálních bytů a přezkoumávání stavu jejich obsazenosti. Poskytuje nové příležitosti sociálního bydlení tím, že usnadnil sdílení bytů v nízkonákladovém bydlení. Také umožnil samostatně vyhradit ze sociálního bytového fondu nájemní bydlení pro mladé lidi do 30 let, neb i tyto osoby jsou stíženy chudobou. Jako řada jiných států Francie reagovala na bytové potřeby svých občanů po pandemii covid-19. V roce 2021 byl podepsán protokol o závazku mezi vládou a zúčastněnými stranami v oblasti sociálního bydlení vybudovat v letech 2021-2022 250 000 sociálních bytů. Dne 21. 2. 2022 byl vyhlášen Zákon o diferenciaci, decentralizaci, dekoncentraci a různých opatřeních ke zjednodušení veřejné činnosti. Tento zákon zachovává cíle výstavby sociálního bydlení obcí, na které se vztahuje zákon o solidaritě a obnově měst i po roce 2025. Ve Francii tak (i nadále) obce budou muset mít alespoň 20 nebo 25 % sociálních bytů a povinně tedy spravovat poměrně významný bytový fond pro nejhudší osoby (obce, které se s plněním této povinnosti opozdí, dostanou k jejímu splnění více času).

34. Irsko přistoupilo na novou vládní bytovou politiku Irska do roku 2030. Jedná se o víceletý plán pro bydlení s historicky největším rozpočtem přesahujícím 20 miliard eur na jeho financování, s cílem zlepšení irského systému bydlení a poskytnutí více prostor k bydlení pro lidi s různými potřebami. V aktualizovaném plánu bydlení reaguje na mimořádné události, především na válku na Ukrajině, energetickou krizi či zvyšující se úrokové sazby. Zároveň Irsko přijímá kroky k vymýcení bezdomovectví v souvislosti s podpisem Lisabonské deklarace o evropské platformě pro boj proti bezdomovectví. Politika vlády ke snížení bezdomovectví přístupem zaměřeným na člověka, který umožňuje lidem přespávajícím na ulici nebo dlouhodobě využívajícím nouzové ubytování s komplexními potřebami získat trvalé bezpečné ubytování, při současném poskytování intenzivní podpory a s tím související přístup těchto osob ke zdravotním službám. Program Bydlení pro všechny je do konce roku 2025 podpořen státními investicemi do bydlení ve výši 20 miliard eur, je především zaměřený rovněž na domácnosti se středními příjmy. V rámci tohoto modelu je nájemné nastaveno tak, aby pokrývalo pouze náklady na financování, výstavbu, správu a údržbu bydlení. Nákladové pronájmy jsou cíleny na dosažení nájemného, které je alespoň o 25 % nižší, než jaké by bylo na volném trhu.

35. Německé spolkové země mají v otázce podpory sociálního bydlení možnost samostatně tuto oblast upravit, např. přijmout vlastní zákon, či zůstat u právní úpravy stanovené v zákoně o podpoře bydlení. Tento zákon byl v Německu přijat již v roce 2001 a systém podpory bydlení je tak bohatě rozvinut. Zákonem o změně Základního zákona ze dne 28. března 2019 (Spolková sbírka zákonů I, s. 404), který vstoupil v platnost dne 4. dubna 2019, bylo spolkové vládě umožněno poskytovat jednotlivým spolkovým zemím od roku 2020 účelovou finanční podporu na výstavbu sociálního bydlení. V období 2020 až 2024 vyčlenila federace na tento účel 1 miliardu eur ročně. Obce mají na starosti zabezpečení cenově výhodného ubytování pro ty, kteří si nejsou schopni zajistit dostatečné bydlení sami, tj. přímé přidělení obcí. Právo obcí na přidělování bytů nejhudším domácnostem se však již netýká výstavby nových sociálních bytů. Od roku 2001 je systém sociálního přidělování bydlení založen na přidělování bytů z existujícího

fondy, a to případ od případu prostřednictvím dočasné „sociální“ smlouvy mezi obcí a pronajímatelem, v níž se stanoví nájem za nižší cenu než tržní pro lidi, kteří si jinak nemohou bydlení dovolit. Podporovány jsou v konečném důsledku zejména nízkopříjmové skupiny, domácnosti s dětmi, osamělí rodiče, těhotné ženy, senioři, lidé s postižením, lidé bez domova a další lidé, kteří potřebují podporu. Německý sektor sociálního bydlení je právně součástí soukromého nájemního bytového sektoru. Byty se vyznačují vysokou kvalitou, k čemuž napomohlo i zapojení soukromých investorů. Nájemní bydlení není v Německu vnímáno jako „přestupní stanice“ k vlastnickému bydlení, je považováno za stabilní a spolehlivé a v sektoru žije i velký počet bohatých domácností. Rovněž sociální bydlení poskytuje bezpečné a relativně cenově dostupné bydlení. Nevýhodou vysoké kvality bydlení jsou však vysoké náklady na bydlení, a to i v sociálním nájemním sektoru, kde jsou nájemní nižší než tržní.

36. Slovensko patří dle Eurostatu k druhé unijské zemi s nejvyšším počtem lidí žijících ve vlastním bydlení (92 %), čímž překonává i Českou republiku (79 %). Dle statistik OECD patří Slovensko i ČR k zemím s vysokým podílem nákladů na bydlení v rodinných rozpočtech. Z veřejných rozpočtů jde zase dle statistik na podporu sociálního nájemního bydlení více prostředků než v ČR [viz OECD Affordable Housing Database, dostupné z: <https://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/>]. Slovensko stejně jako ČR patří k zemím s nejmenším fondem sociálního bydlení z vyspělých zemí, Slovensko má nicméně tento fond větší než ČR. Byla přijata nová koncepce Bytovej politiky Slovenskej republiky do roka 2030 (usnesením vlády SR č. 728 z 8. 12. 2021), jež nahradila a navázala na předchozí koncepci. Samostatný strategický dokument se pak má zabývat prevencí a řešením bezdomovectví, doposud ale, zdá se, nebyl přijat. Rovněž se má připravovat zákon o regulovaném nájemném. Co se týče právního rámce pro sociální bydlení, nadále platí zákon č. 443/2010, o dotacích na rozvoj bydlení a o sociálním bydlení. Od roku 2018 prošel dílčími novelami (např. zohledňujícími pandemickou situaci).

37. Ve Španělsku byl 1. 2. 2022 přijat dlouho očekávaný návrh zákona o právu na bydlení provádějící čl. 47 ústavy, ve kterém je právo na důstojné a přiměřené bydlení zaručeno všem Španělům, a v současné době je předmětem parlamentního projednávání. Návrh zákona obsahuje opatření k posílení veřejného bytového fondu, směřující ke zvýšení nabídky (především nájemního) bydlení za dostupné ceny. Jeho cílem je uspokojit bytové potřeby nejvíce znevýhodněných skupin, osob ve zranitelných situacích nebo sociálně vyloučených, a obecně všech osob, které mají obtížný přístup k trhu s bydlením, jako jsou mladí lidé. Návrh zákona dále obsahuje definici prázdného obydlí a zavádí jasná pravidla, za kterých mohou místní samosprávy uplatňovat přírážku k dani z nemovitosti na obydlí, která jsou prázdná déle než dva roky. V neposlední řadě je posílena právní ochrana před bezdomovectvím v důsledku vystěhování a jsou zavedena objektivní kritéria pro vymezení stavu ekonomické zranitelnosti. V současné době je ve Španělsku platný Státní plán bydlení na období 2022-2025, schválený královským nařízením č. 42/2022 ze dne 18. 1. 2022, kterým se upravují dotace na nájemné pro mladé lidi a státní plán přístupu k bydlení na období 2022-2025. Státní plán bydlení na období 2022-2025 vymezuje tři hlavní programy na podporu bydlení (podpora pro přístup k důstojnému bydlení, zvýšení nabídky nájemního bydlení, zlepšení dostupnosti a odstranění nevyhovujícího bydlení). V rámci prvního okruhu programů se mohou např. o dotaci na nájemní bydlení ucházet mladí lidé do věku 35 let (včetně), přičemž podpora je poskytována pouze v případě pronájmu nepřevyšujícího určitou částku za pronájem bytu či pokoje. Rovněž zohledňuje hranice příjmu domácnosti, která je odstupňována podle

toho, zda jde o domácnost běžnou či domácnost osoby s (těžkým) postižením. Limit podpory je stanoven až do výše 60 % měsíčního nájemného a dotaci lze čerpat až po dobu 5 let.

Závěr

38. Jak z komparativní analýzy Ústavního soudu a Ministerstva práce a sociálních věcí plyne, všechny státy buď přijaly dlouhodobý plán bydlení, nebo rozvíjí stávající zákony o bydlení, bez ohledu na to, zda právo bydlet v daném státě je, či není výslovně ústavně zakotveno. Konkrétní legislativní přístupy jednotlivých států se různí. V řadě případů zákon o bydlení pamatuje i na středně příjmové skupiny nebo mladé osoby, které z různých důvodů nedosáhnou na tržní bydlení nebo je pro ně dlouhodobě finančně neudržitelné. Státy rovněž reflektují nastalou situaci na Ukrajině a pandemickou situaci, a to s provázáním na existující legislativu týkající se bydlení. Výjimkou není ani strategie k omezení bezdomovectví a snaha o komplexní řešení otázky těchto zvláště zranitelných osob. Jakkoliv má Slovensko jako náš historicky nejbližší sousední stát nejmenší fond sociálního bydlení z vyspělých zemí (společně s Českou republikou), je tento fond stále větší než u nás.

39. Nyní projednávaný případ, ač mu Ústavní soud nemohl vyhovět, poukázal na neblahou skutečnost, že v České republice dosud nebyla přijata odpovídající zákonná úprava sociálního bydlení. Tento stav je dlouhodobě neudržitelný; dostupnost sociálního bydlení v souladu s mezinárodními závazky České republiky nemůže být ponechána na dobrovolnosti místních samospráv, popříp. neziskových organizací, charity či dobrovolníků. Nelze totiž přehlédnout, že v nyní projednávaném případě (i jakémkoliv jiném) je to především absence zákonné úpravy, která předurčuje procesní neúspěch stěžovatelů v mezích zásahové žaloby podle s. ř. s.

40. Ostatní otázky nadnesené v ústavní stížnosti (zejména striktní vymezení podmínek zásahové žaloby) Ústavní soud rovněž nepovažoval za důvodné. S ohledem na výše zmíněné závěry o absenci odpovídající zákonné úpravy správní soudy nemohly učinit jinak. Za situace, kdy vše podstatné již bylo uvedeno v napadených rozsudcích, se Ústavní soud omezuje na konstatování, že v těchto rozhodnutích neshledal svévoli ani jiné kvalifikované pochybení, které by opodstatňovalo závěr o porušení základního práva stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny či jiného jeho ústavně zaručeného základního práva nebo svobody. Obecné soudy své závěry řádně odůvodnily a Ústavní soud je nepovažuje za neudržitelné.

41. Závěry vyslovené v tomto nálezu lze stručně shrnout tak, že

(i) Ustanovení § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (ve spojení s § 7 odst. 1 zákona o obcích), nepředstavuje zákonnou realizaci sociálního práva v čl. 30 odst. 2 Listiny ve spojení s čl. 41 odst. 1 Listiny. Zákon o obcích toliko vymezuje samostatnou působnost obce, aniž by stanovil právo občanů obce na bydlení.

(ii) Listina právo bydlet výslovně nezahrnuje, je však možné jej dovodit jako spadající pod čl. 30 odst. 2 Listiny, dle kterého každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Právo bydlet či právo na přiměřené (sociální) bydlení však nemůže být před soudy uplatněno přímo, což je dáno tím, že jsou sociální práva justiciabilní v mezích čl. 41 odst. 1 Listiny, a je tedy možné se jich domáhat pouze v mezích zákonů. Sociální práva nemají bezpodmínečnou povahu a nejedná se o přímo použitelné normy.

(iii) Zakotvení práva na přiměřenou životní úroveň v mezinárodních smlouvách o lidských právech, zejména čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, sice vytváří pouze rámec pro výklad vnitrostátního práva – pakliže by příslušná zákonná úprava existovala – nelze však pominout, že se Česká republika jako smluvní stát Paktu *zavazuje podniknout odpovídající kroky*, aby zajistila uskutečnění práva každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň včetně přiměřeného bydlení. Tyto dostatečné kroky nicméně nečiní, protože k provedení Paktu a Listiny dosud nepřijala komplexní zákonnou úpravu ve formě tzv. zákona o sociálním bydlení. Za dostatečné kroky nelze považovat toliko poskytování sociálních dávek na bydlení, neboť stát musí též garantovat faktický a efektivní přístup k důstojnému bydlení (tj. poskytovat naturální plnění, nejen vyplácet finanční pomoc).

(iv) Poskytování bydlení za jasně stanovených podmínek osobám z různých příjmových skupin je jedním ze základních nástrojů řešení sociálních a ekonomických problémů na místní i regionální úrovni. Dlouhodobá nejistota obyvatel týkající se jejich bydlení může podle Ústavního soudu ohrozit důvěru občanů v demokratický právní stát ve smyslu čl. 1 Ústavy ČR. Nelze ponechat zranitelné osoby jen v péči charity, dobrovolníků či neziskových organizací, takový přístup směřuje proti našim mezinárodním závazkům plynoucím z čl. 11 Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech i čl. 16 Evropské sociální charty.

42. Ústavní soud nicméně dospěl k závěru, že správní soudy rozhodující ve věci neporušily práva stěžovatelů vyplývající zejména z čl. 11 Paktu, čl. 30 odst. 2 Listiny, čl. 16 Evropské sociální charty, čl. 8 Úmluvy ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny, čl. 2 Paktu ani čl. 14 Úmluvy. Proto ústavní stížnost podle čl. 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 25. dubna 2023

Ludvík David
předseda senátu

Odlišné stanovisko soudce Ludvíka Davida k nálezu ve věci sp. zn. II. ÚS 2533/20

Přestože, jak bude uvedeno dále, s některými částmi odůvodnění nálezu souhlasím, mám zároveň dva okruhy podstatných výhrad, které by mne vedly k odlišnému rozhodnutí v této věci. Proto připojuji odlišné stanovisko, a to jak k výroku, tak k odůvodnění nálezu.

První okruh výhrad se týká problematiky zákonného provedení práva na bydlení. V nynějším odůvodnění nálezu se konstatuje ve shodě s ustálenou judikaturou Ústavního soudu (viz např. nálezy ze dne 24. 8. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 40/17, bod 60, a další), že český ústavní pořádek zahrnuje také právo na bydlení. S tímto závěrem se plně ztotožňuji. Nesouhlasím však s navazujícími úvahami většinového odůvodnění (srov. k nim v podstatě shodně též body 21 a následující odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 40/2019-32, ústavní stížností napadeného) týkajícími se provedení práva na bydlení na zákonné úrovni. Pokud totiž akceptujeme, že je na úrovni ústavního pořádku zakotveno právo na bydlení, představuje to tzv. institucionální záruku, z níž vyplývá ústavní povinnost státu ve svém právním řádu zakotvit určité instituty, bez nichž by realizace či naplnění daného práva nebyly možné, resp. by nebylo naplněno či realizováno důsledně; mohlo by tak dojít k protiústavní mezeře v právu (Bartoň, M. Úvod. In: Husseiní, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M., a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 22, odst. 82).

Jak ostatně konstatoval Ústavní soud již v nálezu ze dne 24. 4. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 54/10 v bodě 59: "*Ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny totiž s ohledem na ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny nelze samo sebou vykládat tak, že umožňuje prostřednictvím zákonné úpravy ústavní garance zcela negovat; v opačném případě by ústavní úprava sociálních práv postrádala jakýkoliv praktický smysl.*" Pokud by tedy situace skutečně byla postavena tak, jak ji vnímá Nejvyšší správní soud a většinové odůvodnění nynějšího nálezu, tedy že dosud nebyla přijata odpovídající zákonná úprava sociálního bydlení, šlo by o stav, který je sám o sobě protiústavní, protože by tím bylo ústavně zaručené právo na bydlení fakticky vyprázdněno.

Jak ve shodě s Nejvyšším správním soudem konstatují mí kolegové, jimi vnímaná absence zákonné úpravy tu předurčuje procesní neúspěch stěžovatelů v mezích zásahové žaloby podle s. ř. s. v tomto i v jakémkoliv jiném případě. Takový závěr však považuji za rozporný s čl. 36 odst. 2 Listiny, větou druhou, neboť by tím byl vyloučen soudní přezkum zásahů do práva na bydlení v případech, kdy by jinak měla být zásahová žaloba přípustná.

Na rozdíl od většinového odůvodnění nálezu a názoru Nejvyššího správního soudu mám za to, že existující právní úprava je pro účely soudního přezkumu dostačující. Jak je totiž patrné z okolností posuzovaného případu, pro statutární město Olomouc představovalo ustanovení § 35 odst. 2 zákona o obcích dostatečný základ pro to, aby vytvořilo komplexní systém uspokojování bytových potřeb svých občanů. Lze patrně souhlasit s tím, že ze samotného textu § 35 odst. 2 zákona o obcích nelze vyvodit povinnost obce zajistit určitou konkrétní míru uspokojování této potřeby ani konkrétní opatření k tomu směřující. Z toho vyplývá, že řešení bytové situace je v současné době ponecháno na uvážení obcí. Toto uvážení však není zcela neomezené. Jestliže obec určitý systém řešení bytové situace vytvoří, musí tento systém respektovat základní ústavní předpoklady, jako např. princip rovnosti, zákaz libovůle apod. Z toho také vyplývá nutnost, aby způsob naplňování takového systému podléhal soudnímu přezkumu minimálně z hlediska naplnění zmíněných základních ústavních východisek.

To mne přivádí k druhému okruhu výhrad, který se týká diskriminace stěžovatelů postupem statutárního města Olomouce. Považuji za nepřipustné, aby se v rámci soudního řízení správní soudy odmítly zabývat otázkou diskriminace, byť s odkazem na možnost uplatnění výhrad stěžovatelů v řízení podle § 10 antidiskriminačního zákona.

Nezákonnost namítaného zásahu totiž může spočívat právě v diskriminaci. Čl. 3 odst. 1 Listiny garantuje základní práva a svobody všem bez rozdílu mj. etnického původu a dalších kritérií obsažených v demonstrativním výčtu uvedeném v tomto ustanovení. Ve většinovém odůvodnění nálezu však není otázka možné diskriminace vůči stěžovatelům řešena, přestože podle ustálené judikatury Ústavního soudu se uplatňuje zákaz diskriminace ve vztahu ke všem právům zakotveným v Listině, bez ohledu na to, zda jde o práva sociální či jiná.

Nejvyšší správní soud v závěru svého odůvodnění (bod 32 in fine) výslovně konstatuje, že „*rozsudek krajského soudu ... nelze považovat za nepřezkoumatelný z toho důvodu, že se krajský soud nezabýval namítaným diskriminačním jednáním žalovaného*“, protože žalobcům nesvědčilo veřejné subjektivní právo na bydlení. Nezákonný zásah však nemusí spočívat jen v tom, že není zajištěno adekvátní bydlení, nýbrž také v tom, že při uspokojování bytových potřeb dochází k dlouhodobé systémové diskriminaci určitých skupin obyvatel, která vede k udržování sociálního vyloučení a k jejich segregaci. Na rozdíl od Nejvyššího správního soudu jsem přesvědčen, že i v případě žaloby proti nezákonnému zásahu se soudy musejí zabývat otázkou, zda daný zásah nebyl v rozporu se zákazem diskriminace, neboť právě porušení zákazu diskriminace může představovat onu nezákonnost daného zásahu, proti níž se žalobci brání.

Jak bylo uvedeno výše, statutárnímú městu Olomouc zákon neukládá povinnost vytvořit systém pro zajišťování bytových potřeb svých občanů. Pokud však obec využije zmocnění dané zákonem a takový systém vytvoří, musí při tom respektovat základní ústavní principy včetně zákazu diskriminace. Jak je patrné z veřejně dostupných informací, v posuzované situaci statutární město Olomouc prostřednictvím jím založené společnosti Správa nemovitostí Olomouc, a.s., veřejně deklaruje, že přijímá žádosti o městské byty; kromě toho statutární město Olomouc také nabízí bezbariérové byty, byty pro seniory a domov pro matky s dětmi. Zjevně tedy existuje komplexní systém realizující zmocnění naplňovat bytové potřeby občanů zakotvené v § 35 odst. 2 zákona o obcích. Na rozdíl od Nejvyššího správního soudu vycházím z toho, že při realizaci zmíněného systému zajišťování bytových potřeb jde o provedení ústavně zaručeného práva na bydlení, a zákaz diskriminace při jeho realizaci plyne primárně přímo z čl. 3 odst. 1 Listiny. Závěr Nejvyššího správního soudu učiněný s odkazem na procesní postup podle § 10 antidiskriminačního zákona, který by měl vylučovat pravomoc správních soudů zabývat se diskriminací v rámci správního soudnictví, proto považuji za nesprávný.

Předložené úvahy zajisté nemohou dostačovat k závěru, že v posuzované věci skutečně k diskriminaci došlo. Považuji však za nepřijatelné, že se obecné soudy otázkou možné diskriminace vůbec nezabývaly. Nikoli na okraj tu pak musím konstatovat (zde ve shodě s Nejvyšším správním soudem, viz jeho bod 20), že stěžovatelé dosud náležitě nerozvedli skutkový „podvozek“ svého případu včetně okolností, za nichž museli opustit předchozí bydlení - za právního stavu, kdy absence soukromoprávní úpravy bytové náhrady blokuje alternativu soudní ochrany práv cestou civilního řízení.

Ludvík David