



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Martina Lachmanna a JUDr. Jaromíra Klepše v právní věci

žalobce: **Fond ohrožených dětí**, IČO: 00499277
sídlem Na Poříčí 1038/6, Praha 1

proti

žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 7. 2015, čj. 2015/34705-231/1

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

- I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 7. 2015, čj. 2015/34705-231/1 (dále též „**Napadené rozhodnutí**“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru správních činností ve zdravotnictví a sociální péči (dále též „**správní orgán prvního stupně**“) ze dne 23. 4. 2015, čj. MHMP/700890/2015 (dále též „**Prvostupňové rozhodnutí**“), o přiznání státního příspěvku pro zřizovatele zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc za měsíc březen 2015 podle § 42n zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon č. 359/1999 Sb.**“) ve výši 1 719 120 Kč.
2. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce proti Prvostupňovému rozhodnutí a toto rozhodnutí potvrdil.

II. Rozhodnutí žalovaného (napadené rozhodnutí)

3. Žalovaný v odůvodnění Napadeného rozhodnutí shrnul závěry uvedené v Prvostupňovém rozhodnutí a rekapituloval obsah námitek, které žalobce v odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí vznesl, přičemž sumarizoval rovněž podstatný obsah vyjádření správního orgánu prvního stupně k podanému odvolání.
4. K námitce týkající se nepřiznání příspěvku za pobyt a péči poskytované v měsíci březnu 2015 nezletilé A. Č. měl žalovaný v návaznosti na rekapitulaci obsahu správního spisu za prokázané, že v průběhu řízení o státním příspěvku pro zřizovatele zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc (dále též „**ZDVOP**“) nepředložil žalobce ani přes výzvu správního orgánu prvního stupně souhlas rodiče nebo jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte s pobytem nezletilé A. Č. v ZDVOP od 7. 2. 2015 ani návrh orgánu sociálněprávní ochrany dítěte soudu na nařízení předběžného opatření, které jsou zákonem stanovenou náležitostí právního titulu při umístění nezletilého dítěte do ZDVOP dle § 42 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 42 odst. 6 zákona č. 359/1999 Sb. Žalovaný uvedl, že jelikož nebyl doložen ani souhlas osoby odpovědné za výchovu nezletilé, ani návrh na nařízení předběžného opatření, správnímu orgánu prvního stupně nezbylo, než pobyt nezletilé v ZDVOP považovat za protiprávní, a to počínaje dnem následujícím po uplynutí platnosti prvního právního titulu. Žalovaný konstatoval, že v souladu s § 42i odst. 1 zákona č. 359/1999 Sb., podle kterého nárok na státní příspěvek vzniká dnem splnění podmínek stanovených tímto zákonem, tedy žalobci za pobyt a péči poskytované nezletilé nárok na státní příspěvek od 7. 2. 2015 nevznikl, neboť zákonné podmínky pro další umístění v ZDVOP nebyly splněny. Dodatečné opatření souhlasu otce s pobytem nezletilé správním orgánem prvního stupně dne 7. 5. 2015, resp. připojení tohoto souhlasu žalobcem k jeho odvolání podanému dne 12. 5. 2015 nemůže podle žalovaného se zřetelem k § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), Prvostupňové rozhodnutí zvrátit. V posuzovaném případě podle žalovaného není naplněna podmínka, že by žalobce nemohl uplatnit předmětný podklad pro rozhodnutí dříve, neboť souhlas rodiče nezletilé nepředložil správnímu orgánu prvního stupně spolu s ostatními podklady pro řízení o státním příspěvku za měsíc březen 2015, ani jej nedoložil poté, co byl souhlas otce nezletilé s jejím dalším pobytem v ZDVOP specificky dvakrát vyžádán. Žalovaný v tomto směru dále rozvedl smysl a účel úpravy pravidel pro umístění dítěte v ZDVOP, přičemž upozornil, že umístění dítěte do ZDVOP bez souhlasu rodiče dítěte anebo rozhodnutí soudu vydaného neprodleně po umístění dítěte s ohledem na krizový charakter ZDVOP je porušením nejen zákona č. 359/1999 Sb., ale i čl. 32 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Žalovaný uzavřel, že ZDVOP musí mít u každého jednotlivého pobytu doložen řádný právní titul, na jehož základě je pobyt dítěte v zařízení realizován, a tyto

dokumenty je nutno poskytnout správnímu orgánu rozhodujícímu o státním příspěvku, aby mohl posoudit, zda byly splněny podmínky vzniku nároku na státní příspěvek ve vztahu ke každému umístěnému dítěti. Jestliže ZDVOP poskytuje péči a pobyt nezletilému dítěti, umístěnému a pobývajícimu v zařízení bez řádného právního titulu a tedy v rozporu se zákonem, potom musí nést důsledky spočívající v nepřiznání státního příspěvku za protiprávně poskytnutou péči.

5. K námitce zpochybňující krácení státního příspěvku v případě pobytů dětí mimo zařízení, trvajících po dobu více než dvou po sobě jdoucích dnů, žalovaný s odkazem na důvodovou zprávu k zákonu č. 401/2012 Sb., jímž byla provedena změna § 42g odst. 3 písm. b) zákona č. 359/1999 Sb., na metodické materiály, které jsou dle žalovaného žalobci známy, i na kontext ustanovení uvedl, že je z nich zcela zřejmý úmysl zákonodárce v takových případech státní příspěvek krátit. Výlučně gramatický výklad žalobce založený na absenci výrazu „nejméně“ nebo „alespoň“ proto podle žalovaného neobstojí. S poukazem na pravidla interpretace právních norem a závěry vyslovené Ústavním soudem v usnesení ze dne 13. 10. 2005, sp. zn. III. ÚS 494/05, žalovaný konstatoval, že snížení různých druhů plateb a příspěvků za dny pobytu dítěte mimo pobytové zařízení je standardní součástí právní úpravy provozu a financování takových zařízení. V této souvislosti žalovaný poukázal na úpravu příspěvku na úhradu péče poskytované dětem v zařízeních pro výkon ústavní výchovy dle § 30 zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon č. 109/2002 Sb.**“), či na obdobnou úpravu v § 42f zákona č. 359/1999 Sb. Účelem ustanovení § 42g odst. 3 písm. b) zákona č. 359/1999 Sb. je přitom dle žalovaného kopírovat stabilní úpravu krácení státního příspěvku za dobu pobytu dítěte mimo pobytové zařízení, na což ukazuje podle žalovaného i shodný časový limit v podobě patnácté hodiny. Výklad je podle žalovaného podpořen závěry výkladu logického, systematického i teleologického.

III. Žaloba

6. Žalobce v podané žalobě pod **prvním žalobním bodem** nesouhlasil s nepřiznáním státního příspěvku na nezletilou A. Č. od 1. 3. 2015. Namítl, že doložil souhlas otce ze dne 9. 12. 2014 sepsaný na příslušném úřadě, v němž otec s ohledem na svůj tříměsíční pobyt v cizině žádá o prodloužení pobytu nezletilé o další tři měsíce. Žalobci nelze dle jeho přesvědčení klást za vinu, jestliže příslušné orgány zprvu tento souhlas nepovažovaly za relevantní. I z odůvodnění Prvostupňového rozhodnutí podle žalobce vyplývá, že správní orgán prvního stupně měl jako orgán rozhodující o státním příspěvku tento souhlas k dispozici. Pobyt nezletilé tedy nelze podle žalobce považovat za nezákonný. Žalobce uzavřel, že souhlas otce až do doby ukončení pobytu nezletilé zajištěn byl, stejně jako nová žádost orgánu sociálněprávní ochrany dítěte. Podle přesvědčení žalobce tedy byly splněny podmínky pro přiznání státního příspěvku i za dobu od 1. 3. 2015 do 9. 3. 2015.
7. Pod **druhým žalobním bodem** žalobce nesouhlasil s odečítáním státního příspěvku v případech, kdy pobyt dítěte (mimo zařízení – pozn. soudu) trvá jeden kalendářní den, anebo více kalendářních dní, než stanoví zákon, tj. více než dva kalendářní dny. Žalobce s poukazem na § 42g odst. 1 a 3 zákona č. 359/1999 Sb. namítl, že „*zákon uvádí výslovně dva dny, nikoli například nejméně dva dny nebo alespoň dva dny*“. Uvedl, že „*závazné je paragrafované znění zákona a ne to, co snad zamýšlel předkladatel zákona*“. Žalobce dále odmítl srovnání s ústavní výchovou. S poukazem na § 42f odst. 2 zákona č. 359/1999 Sb.

zdůraznil, že v případě příspěvku rodičů slovo „alespoň“ nechybí. Za nepravdivé dále žalobce označil tvrzení žalovaného, že v případě pobytu dítěte mimo zařízení nemá zařízení žádné náklady, přičemž poukázal na to, že extenzivní výklad není na místě. Žalobce doplnil, že od účinnosti předmětné novely dne 1. 1. 2013 byl zákon č. 359/1999 Sb. nejméně třikrát novelizován, aniž by však předkladatel zákona či zákonodárce předmětné ustanovení o krácení státního příspěvku upravil.

IV. Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ze dne 2. 11. 2015 navrhl, aby soud podanou žalobu zamítl.
9. K námitkám vzneseným pod **prvním žalobním bodem** žalovaný zopakoval závěry vyslovené v odůvodnění Napadeného rozhodnutí, přičemž doplnil, že ve věci podaného odvolání proti rozhodnutí o přiznání státního příspěvku za únor 2015 (tj. za období předcházející období, jež je předmětem nyní posuzované věci – pozn. soudu) si správní orgán prvního stupně dne 6. 5. 2015 vyžádal vyjádření orgánu sociálněprávní ochrany dítěte, z něhož dne 7. 5. 2015 vyplynulo učinění souhlasu otcem v protokolu ze dne 9. 12. 2014. Tento protokol byl přitom podle žalovaného v nyní posuzované věci předložen spolu s odvoláním dne 14. 5. 2015. Souhlas otce tedy podle žalovaného zajištěn byl, avšak žalobce jej správnímu orgánu ani po opakovaných žádostech včas nepředložil. Žalovaný pak k jeho předložení v odvolacím řízení nemohl s ohledem na § 82 odst. 4 správního řádu přihlídnout.
10. K námitce vznesené pod **druhým žalobním bodem** měl žalovaný za to, že striktní použití jazykového výkladu nemůže obstát. Z kontextu zákona, důvodové zprávy a metodických materiálů žalovaného je dle jeho přesvědčení zřejmý úmysl zákonodárce krátit státní příspěvek v případě, kdy se dítě nachází mimo zařízení dva dny a déle. I z pohledu logického výkladu lze přitom podle žalovaného tento závěr podpořit. Z hlediska systematiky zákona pak lze podle žalovaného říci, že snížení různých druhů plateb a příspěvků za dny pobytu dítěte mimo pobytové zařízení je standardní součástí právní úpravy provozu a financování takových zařízení.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

11. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení s takovým postupem souhlasili (souhlas žalobce byl s ohledem na § 51 odst. 1 větu druhou s. ř. s. presumován).
12. Soud předně přistoupil k posouzení důvodnosti námitek, jimiž žalobce v rámci **prvního žalobního bodu** namítal nezákonnost Napadeného rozhodnutí ve vztahu k nepřiznání státního příspěvku na nezletilou A. Č. od 1. 3. 2015.
13. Soud podotýká, že podle § 42 odst. 1 zákona č. 359/1999 Sb. v rozhodném znění platilo, že *„zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc poskytují ochranu a pomoc dítěti, které se ocitlo bez jakékoliv péče nebo jsou-li jeho život nebo příznivý vývoj vážně ohroženy anebo ocitlo-li se dítě bez péče přiměřené jeho věku (§ 15), jde-li o dítě tělesně nebo duševně týrané nebo zneužívané anebo o dítě, které se ocitlo v prostředí nebo situaci, kdy jsou závažným způsobem ohrožena jeho základní práva. Ochrana a pomoc takovému dítěti spočívá v uspokojování*

základních životních potřeb, včetně ubytování, v zajištění zdravotních služeb a v psychologické a jiné obdobné nutné péči“. Podle odst. 2 uvedeného ustanovení platilo, že „*dítě se umísťuje v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc*

- a) na základě rozhodnutí soudu; § 13a odst. 3 platí obdobně,*
- b) na základě žádosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností,*
- c) na základě žádosti zákonného zástupce dítěte, nebo*
- d) požádá-li o to dítě“.*

14. Podle § 42 odst. 5 písm. b) zákona č. 359/1999 Sb. v rozhodném znění platilo, že „*délka pobytu dítěte v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc může trvat nejdéle po dobu 6 měsíců, je-li dítě umístěno v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc na základě žádosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností nebo na základě žádosti dítěte, jestliže s pobytem dítěte vyslovil souhlas rodič nebo jiná osoba odpovědná za výchovu dítěte; výjimečně lze tuto dobu prodloužit v případě, že si rodiče nebo jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte prokazatelně upravují své poměry tak, aby mohli převzít dítě do osobní péče; celková doba nepřetržitého pobytu dítěte v zařízení nesmí přesáhnout dobu 12 měsíců“.*
15. Z odst. 6 naposledy uvedeného ustanovení se pak podávalo, že „*jde-li o dítě, které se umísťuje do zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc na základě skutečnosti uvedené v odstavci 2 písm. b) a d), je obecní úřad obce s rozšířenou působností povinen neprodleně podat návrh soudu na nařízení předběžného opatření, pokud nelze do doby, do níž musí o předběžném opatření rozhodnout soud, zajistit souhlas rodiče nebo jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte s pobytem dítěte v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc“.*
16. Podle § 42g odst. 1 věty první zákona č. 359/1999 Sb. v rozhodném znění platilo, že „*zřizovatel zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc má nárok na státní příspěvek za pobyt a péči poskytovanou nezletilému dítěti v tomto zařízení na základě rozhodnutí soudu nebo na základě žádosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností“.*
17. Podle § 42h odst. 1 zákona č. 359/1999 Sb. v rozhodném znění platilo, že „*státní příspěvek se vyplácí měsíčně v české měně, a to po uplynutí kalendářního měsíce, za který náleží, nejpozději do 30 dnů od vykonatelnosti rozhodnutí o přiznání státního příspěvku nebo o změně výše státního příspěvku“.*
18. Podle § 42i odst. 1 zákona č. 359/1999 Sb. v rozhodném znění pak platilo, že „*nárok na státní příspěvek vzniká dnem splnění podmínek stanovených tímto zákonem“.*
19. Mezi účastníky není sporné, že v posuzovaném případě byl žalobci jím uplatněný nárok na státní příspěvek za měsíc březen 2015 krácen ve vztahu k pobytu nezletilé A. Č. ve dnech 1. 3. 2015 – 9. 3. 2015. Přestože bylo zjištěno, že souhlas otce s pobytem nezletilé A. Č. v ZDVOP od 7. 2. 2015 byl dne 9. 12. 2014 v protokolu o jednání s orgánem sociálněprávní ochrany dítěte udělen, dodatečné opatření souhlasu otce s pobytem nezletilé správním orgánem prvního stupně dne 7. 5. 2015, resp. připojení tohoto souhlasu žalobcem k jeho odvolání podanému dne 12. 5. 2015 nemohlo podle žalovaného se zřetelem k § 82 odst. 4 správního řádu závěry vyslovené v Prvostupňovém rozhodnutí založené na nedoložení tohoto souhlasu zvrátit.
20. Ze správního spisu soud zjistil, že nezletilá A. M. Č. byla do ZDVOP Klokánek Láskova přijata dne 6. 11. 2014 na základě žádosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností (orgánu sociálněprávní ochrany dítěte) dle § 42 odst. 2 písm. b) zákona č. 359/1999 Sb. na

dobu 3 měsíců, tj. do 6. 2. 2015, přičemž otec udělil souhlas s umístěním téhož dne do protokolu o jednání sepsaného na odboru sociální problematiky a prevence kriminality Úřadu městské části Prahy 5.

21. Dne 9. 3. 2015 správní orgán prvního stupně upozornil žalobce na chybějící právní titul pro pobyt nezletilé v ZDVOP od 7. 2. 2015.
22. Žalobce v reakci na uvedený požadavek zaslal správnímu orgánu prvního stupně novou žádost obecního úřadu obce s rozšířenou působností (orgánu sociálněprávní ochrany dítěte) ze dne 6. 2. 2015.
23. Dne 12. 3. 2015 správní orgán prvního stupně opětovně upozornil žalobce, že je třeba k uvedené žádosti dále doložit souhlas rodiče, neboť jde o nový právní titul, když předchozí již byl ukončený.
24. Ve správním spisu žádný takový souhlas doložen nebyl, přičemž dne 10. 3. 2015 byl pobyt nezletilé v ZDVOP ukončen.
25. Ze správního spisu dále vyplývá, že správní orgán prvního stupně po vydání Prvostupňového rozhodnutí požádal dne 6. 5. 2015 orgán sociálněprávní ochrany dítěte o informace týkající se chybějícího souhlasu otce nezletilé s jejím pobytem v ZDVOP od 7. 2. 2015. Orgán sociálněprávní ochrany dítěte přitom dne 7. 5. 2015 v reakci na uvedenou žádost poukázal na žádost otce obsaženou v protokolu ze dne 9. 12. 2014 o prodloužení pobytu nezletilé dcery v ZDVOP. Přílohou předmětného sdělení byl správnímu orgánu prvního stupně zaslán předmětný protokol ze dne 9. 12. 2014, v němž otec nezletilé žádal, aby jeho dcera byla nadále umístěna v ZDVOP.
26. Shodný podklad pak žalobce předložil spolu se svým odvoláním proti Prvostupňovému rozhodnutí dne 14. 5. 2015.
27. Soud připomíná, že podle § 82 odst. 4 správního řádu se „*k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, ...přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním*“.
28. Soud nemohl žalobci přisvědčit v námitce, že by bylo Napadené rozhodnutí v části týkající se nepřiznání státního příspěvku na pobyt a péči o nezletilou A. Č. zatíženo vadou, pro kterou by nemohlo v soudním přezkumu obstát. Žalovaný v odůvodnění Napadeného rozhodnutí vysvětlil, že předložení podkladu (souhlasu otce s pobytem nezletilé v ZDVOP od 7. 2. 2015 v protokolu ze dne 9. 12. 2014) v odvolacím řízení nemohlo být s ohledem na § 82 odst. 4 správního řádu ve prospěch žalobce zohledněno.
29. Správní soudy v minulosti opakovaně zdůraznily význam zásady koncentrace řízení zakotvené v § 82 odst. 4 správního řádu. Stávající právní úprava správního řízení klade důraz na to, aby se správní řízení pokud možno odehrálo před správními orgány v prvním stupni, a další či nové skutečnosti a důkazy v odvolacím řízení připouští jen zcela výjimečně. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu posiluje tzv. koncentraci řízení tím, že účastníkovi řízení neumožňuje uplatňovat v odvolacím řízení takové skutečnosti a důkazy, které mohl uplatnit již dříve, tedy v řízení v prvním stupni. K novým skutečnostem a návrhům na provedení nových důkazů, které uvede odvolatel v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, jež nemohl uplatnit dříve. Citované ustanovení zvyšuje odpovědnost jak správních orgánů

prvního stupně, tak účastníků řízení; správních orgánů zejména vzhledem ke splnění jejich poučovací povinnosti (§ 4 odst. 2 správního řádu), účastníků řízení v tom, že musí své návrhy uplatňovat pokud možno bez zbytečného odkladu (viz Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 725)

30. Zásada koncentrace řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu je přitom opodstatněná zejména v případech, kde se jedná o řízení zahajovaná na návrh účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2009, čj. 2 As 17/2009 - 60). V rozsudku ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008 - 115, v tomto směru Nejvyšší správní soud konstatoval, že „v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady. Nemožnost přinášet nová tvrzení a návrhy důkazů v odvolání je tak jen důsledkem žadatelovy nečinnosti a nedostatečného poskytování součinnosti správnímu orgánu I. stupně“.
31. Soud podotýká, že zásada koncentrace řízení samozřejmě není neomezená. V určitých typech řízení je prolomena zásadami uvedenými zejména v § 2 a § 3 správního řádu. Typicky se jedná o řízení o přestupcích a správních deliktech (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008 - 115, č. 1856/2009 Sb. NSS, a ze dne 27. 11. 2012, čj. 1 As 136/2012 - 23, č. 2786/2013 Sb. NSS, bod 14). Koncentrační zásada se neuplatní obecně též v řízeních, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011 - 48, č. 2412/2011 Sb. NSS).
32. V nynějším případě však žádná výjimka z uplatnění zásady koncentrace řízení dána není. Řízení bylo vedeno o žádosti žalobce o přiznání státního příspěvku dle § 42g zákona č. 359/1999 Sb., tedy nebylo zahajováno z moci úřední. Nebylo rozhodováno ani o uložení povinnosti, ani o správním trestu. Žalovaný proto nepochybil, pokud s poukazem na zásadu koncentrace řízení vyplývající z § 82 odst. 4 správního řádu nezohlednil doložení podkladu prokazujícího vznik nároku na státní příspěvek v odvolacím řízení.
33. Městský soud v Praze tak uzavírá, že zásada koncentrace řízení se vztahuje také na nyní projednávanou věc. Žalovaný nezatížil Napadené rozhodnutí vadou, pokud s poukazem na § 82 odst. 4 správního řádu nereflektoval podklad pro rozhodnutí předložený žalobcem v odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí (a obstaraný správním orgánem prvního stupně po vydání Prvostupňového rozhodnutí) a závěry vyslovené v Prvostupňovém rozhodnutí založené na neprokázání naplnění podmínek pro vznik státního příspěvku aproboval.
34. Žalobce ostatně v podané žalobě netvrdil ani neprokazoval, že by v posuzované věci byla dána výjimka z aplikace § 82 odst. 4 správního řádu, tj. že by takový podklady nemohl bez své viny v prvostupňovém správním řízení předložit.
35. Pokud pak žalobce namítal, že z odůvodnění Prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že správní orgán prvního stupně měl jako orgán rozhodující o státním příspěvku tento souhlas otce nezletilé k dispozici, resp. že žalobci nelze klást za vinu, jestliže příslušné orgány zprvu tento souhlas nepovažovaly za relevantní, nemohl mu soud přisvědčit. Z odůvodnění Prvostupňového rozhodnutí ani z obsahu správního spisu soud nezjistil, že by správní orgán prvního stupně měl k datu vydání Prvostupňového rozhodnutí předmětný protokol ze dne 9. 12. 2014 k dispozici; tato okolnost naopak v rozporu s obsahem žalobních tvrzení z odůvodnění Prvostupňového rozhodnutí nijak nevyplývá.

36. Soud přitom nepřehlédl, že žalobce byl dokonce správním orgánem prvního stupně podvkrát vyzván k doložení předmětného souhlasu otce nezletilé s jejím pobytem v ZDVOP od 7. 2. 2015. Žalobce však na uvedené výzvy nereflektoval a předmětný protokol přiložil teprve ke svému odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí.
37. Námitky vznesené pod prvním okruhem žalobních bodů proto soud neshledal důvodnými.
38. Soud dále přistoupil k posouzení námitek, jimiž žalobce pod **druhým žalobním bodem** nesouhlasil s žalovaným provedeným výkladem § 42g odst. 3 písm. b) zákona č. 359/1999 Sb.
39. Soud připomíná, že podle naposledy uvedeného ustanovení se *„státní příspěvek...snižuje o jednu třicetinu za každý den, v němž dítě pobývá mimo zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc a pobyt mimo toto zařízení trvá po dobu 2 po sobě jdoucích kalendářních dnů; den, ve kterém dítě odejde ze zařízení v době po patnácté hodině, nebo den, ve kterém se vrátí do zařízení před patnáctou hodinou, se do doby 2 dnů po sobě jdoucích nezahrnuje“*.
40. Zatímco žalobce trvá na doslovném jazykovém výkladu právní normy obsažené v předmětném ustanovení a odmítá správními orgány provedené krácení státního příspěvku v situaci, kdy pobyt dítěte mimo ZDVOP trval více než dva po sobě jdoucí dny, žalovaný byl s poukazem na jím uváděné důvody přesvědčen o tom, že výlučně gramatický výklad žalobce založený na absenci výrazu „nejméně“ nebo „alespoň“ v dikci předmětného ustanovení neobstojí a že státní příspěvek je třeba v posuzovaném případě krátit.
41. Soud zdůrazňuje, že obecná teorie práva zabývající se interpretací právních textů upřednostňuje kombinaci interpretačních metod, jimiž jsou logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis*, výklad teleologický, i jazykový. Při aplikaci a interpretaci právní normy je však vždy nutno šetřit jejího významu. Proto je třeba užít metodu, která zabezpečí aplikaci smyslu, záměru a materiálního obsahu právní normy. Jinak řečeno, psaný text je snahou o vyjádření materiálního obsahu právní normy, a samotný jazykový výklad bez vnímání a poznání smyslu a obsahu právní normy vtělené do právního textu proto nemůže být jedinou výkladovou metodou. Základním principem pro interpretaci právního textu je, jak sděleno shora, jeho interpretace ve prospěch účelu, který právní norma plní. Sleduje-li tedy právní norma určitý cíl, je nutno ji interpretovat tak, aby byl tento cíl umožněn a nikoliv aby jeho dosažení bylo výkladem normy ztíženo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2007, čj. 1 As 24/2006 - 86).
42. Jakkoli představuje jazykový výklad prvotní přiblížení k aplikované právní normě, nevylučuje, ale naopak předpokládá užití dalších interpretačních metod tak, aby byl nade vše pochybnost vyjasněn smysl a účel předmětné normy. Shodné závěry plynou z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu (srov. např. nálezy ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. ÚS 33/97, ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, ze dne 3. 2. 1999 sp. zn. Pl. ÚS 19/98, ze dne 12. 11. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 22/13, či ze dne 31. 8. 2015, sp. zn. II. ÚS 1287/14). V dnes již klasickém nálezu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. ÚS 33/97, Ústavní soud v tomto směru konstatoval, že *„[n]eudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jazykového výkladu; jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. Neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a*

absurdity.“ V nálezu ze dne 31. 8. 2015, sp. zn. II. ÚS 1287/14, pak Ústavní soud uvedl, že „[p]ři výkladu a aplikaci právních předpisů nelze pomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, v němž je třeba vždy nalézat i principy uznávané demokratickými právními státy.“ Obdobně lze poukázat na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004 - 54, podle něhož „k výkladu právních předpisů a jejich institutů nelze přistupovat pouze z hlediska textu zákona, ale především podle jejich smyslu. Jazykový výklad může ve smyslu ustálené judikatury Ústavního soudu, s nímž se v řadě svých rozhodnutí výslovně ztotožnil i Nejvyšší správní soud, představovat pouze prvotní přiblížení se k obsahu právní normy, jejímž nositelem je interpretovaný právní předpis; k ověření správnosti či nesprávnosti výkladu, popř. k jeho doplnění či upřesnění, potom slouží ostatní interpretační přístupy.“ Dále lze zmínit i pozdější judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek ze dne 12. 10. 2016, čj. 3 Ads 258/2015 - 30, v němž soud uzavřel, že: „[k]rajský soud i žalovaná tedy správně použily ke zjištění obsahu právních norem, o jejichž výklad je spor v posuzované věci, i jiné výkladové metody kromě výkladu čistě jazykového, kterým argumentuje od počátku stěžovatel. Za použití těchto dalších výkladových metod dospěly krajský soud i žalovaná k takové interpretaci § 1 nařízení vlády č. 363/2009 Sb., jejíž správnost potvrdil nyní i Nejvyšší správní soud a jež je také v souladu s jeho předcházející judikaturou. Nejvyšší správní soud tento interpretační postup tedy plně aprobuje a nemůže se ztotožnit s názorem stěžovatele, že je takový postup v rozporu se zásadou zákonnosti. Naopak, pečlivé ověření smyslu normativního obsahu zákona také prostřednictvím jiných výkladových metod zásadě zákonnosti zcela vyhovuje.“

43. Městský soud v Praze konstatuje, že čistě jazykovou metodou výkladu uvedeného ustanovení lze dospět k závěru, že státní příspěvek se snižuje o jednu třicetinu za každý den, v němž dítě pobývá mimo zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc a pobyt mimo toto zařízení trvá po dobu 2 po sobě jdoucích kalendářních dnů. Jinak řečeno, čistě jazykový výklad předmětného ustanovení podporuje závěr žalobce o tom, že krácení státního příspěvku v zákonem stanovené výši je vyhrazeno případům, kdy pobyt dítěte mimo zařízení pro děti trvá právě 2 po sobě jdoucí dny (tedy nikoli déle).
44. Jak však vyplývá ze shora rekapitulovaného judikатурního rámce, takový jazykový výklad představuje toliko prvotní přiblížení k aplikované právní normě a nevyklučuje, ale naopak předpokládá užití dalších interpretačních metod tak, aby byl nade vše pochybnost vyjasněn smysl a účel předmětné normy.
45. Soud tak s ohledem na uvedené v souladu s výše akcentovanými judikaturními závěry vyšel při posouzení důvodnosti předmětné žalobní námitky z dalších interpretačních metod.
46. Zcela opačný závěr ve prospěch výkladu žalovaného přitom podle soudu plyne z kombinace historického a teleologického výkladu. Žalovaný v tomto směru správně upozornil na obsah zvláštní části důvodové zprávy k zákonu č. 401/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, kterým bylo do zákona č. 359/1999 Sb. předmětné ustanovení § 42g v daném znění implementováno. Ze zvláštní části důvodové zprávy k předmětnému ustanovení jednoznačně vyplývá, že úmyslem zákonodárce bylo stanovit pravidlo pro krácení státního příspěvku pro všechny případy, kdy dítě pobývá mimo zařízení po dobu alespoň 2 po sobě jdoucích dnů.
47. Soud v tomto směru poukazuje na obsah zvláštní části důvodové zprávy k předmětnému ustanovení, podle níž „ke změně dochází také ve stanovení výše státního příspěvku pro

zřizovatele zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc. Na rozdíl od dosavadní právní úpravy se státní příspěvek stanoví pevnou částkou a také se omezuje poskytování tohoto příspěvku jen na tu dobu, kdy dítě skutečně v tomto zařízení pobývá. (...)

Dosavadní právní úprava v případě nároku na státní příspěvek není jednoznačná, často dochází k situaci, kdy dítě fakticky v zařízení nepobývá a je např. na dlouhodobé návštěvě u příbuzných, avšak státní příspěvek je zařízení přesto vyplácen. Dochází tedy k úpravě, která stanovuje nárok na státní příspěvek pouze za dobu, kdy dítě v zařízení skutečně pobývá a zařízení s jeho pobytem vznikají náklady. Jsou také zpřesňovány podmínky zániku nároku na státní příspěvek, jelikož současná právní úprava je nedostatečná a praxe značně roztržitá. (...) Zákon proto stanovil, že v případě pobytu dítěte mimo zařízení po dobu alespoň 2 po sobě jdoucích dnů se státní příspěvek snižuje o jednu třetinu za každý den pobytu dítěte mimo zařízení, obdobně jako je tomu v úpravě příspěvku na úhradu pobytu a péče v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc podle § 42f odst. 2 nebo v úpravě příspěvku na úhradu péče poskytované dětem ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy podle § 30 odst. 2 zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních.“.

48. Z uvedeného vyjádření vůle zákonodárce poukazujícího na smysl a účel předmětné úpravy, resp. důvody jejího přijetí, podle přesvědčení soudu ve vztahu k problematice krácení státního příspěvku pro zřizovatele zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc jednoznačně plyne, že zákonodárce zamýšlel konstruovat uvedené pravidlo tak, aby byl státní příspěvek krácen za každý den pobytu dítěte mimo zařízení v případech, kdy takový pobyt dítěte mimo zařízení trvá alespoň dva po sobě jdoucí dny. Smyslem a cílem předmětné úpravy přitom zcela evidentně bylo vyloučit výplaty státního příspěvku za dobu, v níž dítě v zařízení prokazatelně nepobývá.
49. Jakkoli zákonodárce v dikci předmětné právní normy opomněl uvést slovo „alespoň“, popř. „nejméně“, je z uvedených metod interpretace právních norem, které je třeba v souladu s výše rekapitulovanými závěry judikatorní praxe upřednostnit, zjevné, že předmětnou právní normu nelze vykládat způsobem předestřeným žalobcem a krácení státního příspěvku omezovat toliko na situace, kdy doba pobytu dítěte mimo zařízení trvá právě 2 dny. Takový způsob výkladu je neudržitelný a odporuje nejen shora popsáním závěrům plynoucím z kombinace historického a teleologického výkladu, ale i rozumnému uspořádání společenských vztahů.
50. Z popsanych důvodů tak soud nemohl přisvědčit ani námitkám vzneseným žalobcem pod druhým žalobním bodem.
51. Na základě všech shora uvedených skutečností soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
52. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalovanému pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 3. dubna 2019

JUDr. Ing. Viera Horčicová v.r.
předsedkyně senátu

