



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl samosoudkyní JUDr. Janou Kábrtovou ve věci žalobkyně **M. S.**, bytem X, zast. Mgr. Michalem Balcarem, advokátem se sídlem AK v Praze 1, Říční 456/10 proti žalovanému **Ministerstvu práce a sociálních věcí**, se sídlem v Praze 2, Na Poříčním právu 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 6. 2015, čj. MPSV-UM/6513/15/9S-KHK, ve věci příspěvku na bydlení, **t a k t o :**

I. Žaloba se z a m í t á .

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný vydal dne 10. 6. 2015 rozhodnutí, kterým zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Úřadu práce ČR, krajské pobočky v Hradci Králové, kontaktní pracoviště Náchod. Orgán I. instance svým rozhodnutím ze dne 2. 4. 2015 snížil dávku státní sociální podpory příspěvek na bydlení z 1.977,- Kč na výši 829,- Kč měsíčně ode dne 1. 1. 2015 do 30. 6. 2015 a ve svém odůvodnění uvedl, že při posouzení rozhodných příjmů pro posouzení dávek státní sociální podpory nelze zohlednit výši výdajů vynaložených na dopravu do zaměstnání ve výši 5.328,- Kč.

V žalobě žalobkyně namítá zkrácení na svém právu na výplatu dávky státní sociální podpory příspěvku na bydlení za první čtvrtletí roku 2015, odkazuje na § 27 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře s tím, že pokud jsou náklady na bydlení nižší než normativní náklady na bydlení, náleží příspěvek na bydlení ve výši rozdílu mezi náklady na bydlení a rozhodným příjmem rodiny vynásobeným koeficientem 0,30. Žalobkyně namítá, že žalovaný, a to již prvostupňový orgán, se dopustil chyby při výpočtu rozhodného příjmu rodiny a v této souvislosti poukazuje na ust. § 4

zákona o státní sociální podpoře, z něhož plyne, že příjem, rozhodný pro přiznání dávky uvedené v § 2 písm. a), tedy mj. příspěvku na bydlení, se stanoví jako měsíční průměr příjmů rodiny připadajících na rozhodné období. Měsíční průměr příjmů rodiny se stanoví jako součet jednotlivých měsíčních průměrů příjmů oprávněné osoby a osob s ní společně posuzovaných. Do příjmů se pro účely stanovení rozhodného příjmu podle ust. § 5 odst. 1 písm. a) bod 1. zákona o státní sociální podpoře zahrnují z příjmů, které jsou předmětem daně z příjmů fyzických osob podle zákona o daních z příjmů a nejsou od této daně osvobozeny, mj. příjmy ze závislé činnosti podle zákona o daních z příjmů, a to po odpočtu výdajů vynaložených na jejich dosažení, zajištění a udržení. Žalovaný při stanovení příjmu společně posuzované osoby M. S. (manžela) ve čtvrtém čtvrtletí r. 2014 **opomenul** v rozporu se zákonem **od příjmů ze závislé činnosti** (příjmů od zaměstnavatele, kterým je město Trutnov) ve výši 75.977,- Kč **provést odpočet výdajů** vynaložených na dosažení těchto příjmů, tedy odpočet uplatňovaného a prokázaného jízdného (Náchod – Trutnov) ve výši 5.328,- Kč. Příjem společně posuzované osoby byl kalkulován ve výši 77.241,- Kč (což je součet příjmů ze závislé činnosti a z pronájmu), ač měl být kalkulován ve výši 71.913,- Kč. Při přepočtu na jeden kalendářní měsíc pak byl kalkulován příjem ve výši 25.747,- Kč, ač měl být kalkulován příjem ve výši 23.971,- Kč. S odkazem na znění ust. § 27 odst. 2 cit. zákona pak žalobkyně uvádí, že byla od nákladů na bydlení ve výši 8.553,- Kč odečtena částka 7.724,10 Kč ($25.747,- \text{ Kč} \times 0,3 = 7.724,10 \text{ Kč}$), ač měla být odečtena částka 7.191,30 Kč ($23.971 \times 0,3 = 7.191,30 \text{ Kč}$). Dávka pak byla vypočtena a přiznána v měsíční výši 829,- Kč, měla však být vypočtena a přiznána v měsíční výši 1.362,- Kč. Prvostupňový orgán svůj postup odůvodnil nedostačujícím způsobem, když uvedl, že v § 5 zákona o státní sociální podpoře se uvádí, co lze z uvedených příjmů odpočítat, s tím, že jiné částky z příjmů započitatelných pro účely státní sociální podpory odečíst nelze. Žalobkyně pak poukazuje na své odvolání, v němž argumentovala tím, že úřad práce sice správně odkázal na § 5, avšak zcela ignoroval, že právě dle tohoto ustanovení se mají odečíst náklady na dosažení uvedených příjmů, orgán II. stupně pak již pouze nepřímou poukázal na ust. § 68 tohoto zákona, kde je uvedeno, že nezbytnou součástí žádosti o dávku státní sociální podpory je doklad o výši příjmů oprávněné osoby a společně s ní posuzovaných osob v rozhodném období a že tímto dokladem je, jde-li o příjmy podle § 5 odst. 1 písm. a) bod 1, potvrzení. Žalobkyně s uvedeným nesouhlasí, namítá, že zákon v procesních ustanoveních řeší pouze obligatorní náležitosti žádosti o dávku státní sociální podpory, přičemž z něho nevyplývá snaha vymezit taxativním způsobem použitelné důkazní prostředky, zvláště za situace, kdy procesní ustanovení zákona vůbec neupravují problematiku dokazování výdajů vynaložených na dosažení příjmů. Žalobkyně z uvedených důvodů navrhla zrušení obou zmíněných rozhodnutí a přiznání nákladů právního zastoupení, spočívajícího v provedení dvou právních úkonů, vč. dvou režijních paušálů a DPH.

Žalovaný ve svém písemném vyjádření ze dne 28. 8. 2015 konstatoval, že mezi účastníky je spornou otázkou výkladu § 5 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře (dále jen SSP), a to, zda jsou cestovní náklady na dopravu manžela do zaměstnání uznatelným výdajem vynaloženým na dosažení, zajištění a udržení příjmu. Žalovaný má za to, že nejsou. Žalovaný poukazuje na znění tohoto ustanovení, v němž se za příjem pro účely stanovení rozhodného příjmu považuje v odst. 1 písm. a) bod 1 z příjmů, které jsou předmětem daně z příjmu fyzických osob, příjmy ze závislé činnosti podle zákona o daních z příjmu, a to po odpočtu

dalších výdajů, odpočítávaných z takových příjmů podle zákona o daních z příjmů, po odpočtu pojistného na důchodové spoření, pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na veřejné zdravotní pojištění, pokud nebyly pojistné a příspěvek zahrnuty do těchto výdajů, a po odpočtu daně z příjmu připadající na tyto příjmy. Definice příjmu ve smyslu § 5 zákona o státní sociální podpoře je koncipována tak, aby zde byla provázanost s úpravou podle zákona o dani z příjmu. V textu ustanovení se na tento zákon přímo odkazuje, a pokud zde není jednoznačně uvedeno, co se rozumí výdaji vynaloženými na dosažení, zajištění a udržení příjmu, má žalovaný za to, že je na místě, aby byla použita příslušná ustanovení zákona o dani z příjmu. Žalovaný pak, vycházející z této premisy, konstatuje, že výdaje zaměstnance na cestu do zaměstnání a zpět nejsou daňově uznatelným výdajem, cesta do zaměstnání má i z pohledu pracovního práva soukromý charakter, výdaje soukromého charakteru pak nemohou být uznatelným daňovým výdajem. Žalovaný má za to, že tento výklad je přijímán a aplikován jednotně jak v oblasti daňového práva, tak i v oblasti státní sociální podpory. Žalovaný poukazuje na znění § 68 odst. 3 písm. a) SSP, kde je vymezeno, že se příjem ze závislé činnosti ve smyslu § 5 odst. 1 písm. a) bod 1 prokazuje potvrzením, nikoliv prohlášením. Z dokladu o výši příjmu manžela žalobkyně, vystaveného jeho zaměstnavatelem plyne, že se jedná o příjem ze závislé činnosti dle § 6 odst. 1 a 10 zákona o daních z příjmu včetně náhrady podle § 192 odst. 3 zákoníku práce s výjimkou částky, která se považuje za příjem z důvodu bezplatného používání motorového vozidla pro služební i soukromé účely podle § 6 zákona o daních z příjmu, to znamená potvrzení příjmu, které odpovídá znění § 5 odst. 1 písm. a) bod 1. zákona o SSP. Žalovaný má za to, že ÚP při stanovení výše dávky již tento potvrzený příjem nepřepočítává. S odkazem na výše cit. znění § 5 pak dle žalovaného logicky navazuje vymezení příjmů v bodech 1 – 4, je obsahově zahrnuto v potvrzení zaměstnavatele, zákon pak již nepředpokládá prokázání dalších výdajů prohlášením. Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby.

Žalobkyně reagovala na cit. vyjádření replikou ze dne 23. 9. 2015, připomněla, že hlavní úlohou správního soudnictví je dle § 2 soudního řádu správního poskytnutí ochrany veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob, jeho účelem tak není ochrana práv a právních názorů ministerstev a jiných správních úřadů, dokonce ani těch, které se již promítly do různých formulářů a metodik. Z žádného ustanovení předpisu pak ani neplyne, že by účelem mělo být poskytování ochrany ustálené praxi správních úřadů, pokud je tato protiprávní. Dále žalobkyně připomíná, že zákon o státní sociální podpoře neužívá pojmu „uznatelný výdaj“ a žalovaný správně uvádí, že v zákoně není jednoznačně uvedeno, co se rozumí výdaji vynaloženými na dosažení, zajištění a udržení příjmů. Z toho žalovaný usuzuje, že je na místě, aby byla použita příslušná ustanovení zákona o dani z příjmů, neboť SSZ na tento v textu přímo odkazuje. Žalobkyně však s tím, že výdaje zaměstnance na cestu do zaměstnání a zpět nejsou daňově uznatelným výdajem, nesouhlasí. Za jasné ze zákona o daních z příjmů považuje to, že výdaje vynaložené na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů se pro zjištění základu daně odečtou ve výši prokázané poplatníkem a ve výši stanovené tímto zákonem a zvláštními předpisy (§ 24), následují jen demonstrativní výčty toho, co jsou výdaje vynaložené na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů a výčty toho, co tímto není, za povšimnutí pak stojí, že cestovní náklady na cestu do zaměstnání a zpět zákon o daních z příjmů nezmiňuje ani v jednom z těchto výčtů. Žalobkyně má za to, že v takovém případě je nutné postupovat z toho, co zákon praví jasně, tedy, že tyto výdaje se pro zjištění

základu daně odečtou ve výši prokázané poplatníkem. Stejně je pak potřebné naložit s tímto prokázaným výdajem dle zákona o státní sociální podpoře. Žalobkyně tyto výdaje v uplatněné výši prokázala a zmínku o tom, že cesta do zaměstnání má soukromý charakter i z pohledu pracovního práva považuje za irelevantní. Právní názor žalovaného, který je též názorem finanční správy, žalobkyně považuje za nesprávný též ve světle politiky zaměstnanosti. Konečně, žalobkyně nesouhlasí s názorem žalovaného, že zákon o státní sociální podpoře nepočítá s prokázáním výdajů prohlášením, neboť zaměstnavatel při vystavování potvrzení nezkontroluje výdaje. Z obou zákonů pak není patrná jakákoliv snaha o výčet všech důkazních prostředků k prokázání výdajů vynaložených na dosažení příjmů, je tak nutné vyjít z § 51 odst. 1 správního řádu, kde je řečeno, že k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci. Výdaje nebyly v daném případě prokázány pouze prohlášením, ale i kopiemi jízdních dokladů.

Ze spisu orgánu I. stupně vyplývá podaná žádost žalobkyně o příspěvek na bydlení s datem 6. 11. 2014, výpis z katastru nemovitostí, prokazující stav evidovaný k datu 14. 10. 2014 – vlastnictví manželů k bytu na adrese X. Dále pak spis obsahuje doklad o výši příjmu manžela žalobkyně za 4. čtvrtletí 2014 ve výši 75.977,- Kč, vystavený X dne 26. 1. 2015, složku fotokopí jízdenek na trase Trutnov – Náchod a zpět z měsíců 10 – 12 r. 2014, včetně Prohlášení o celkové částce těchto nákladů ve výši 5.328,- Kč, které učinil manžel žalobkyně dne 16. 1. 2015. Dále je přítomen doklad o výši nákladů na bydlení za 4. čtvrtletí 2014 – včetně složenek a jejich úhrad prostřednictvím UniCreditBank a prohlášení žalobkyně o tom, že nemá ve sledovaném období žádné příjmy.

Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní – s.ř.s.), ve svém rozhodnutí soud vyšel ze skutkového a právního stavu výše zjištěného (§ 77 odst. 2 s.ř.s.) a konstatoval, že závažnějších pochybení v průběhu správního řízení a v napadeném rozhodnutí neshledal. Soud rozhodl ve věci bez nařízení jednání, v souladu s ust. § 51 odst. 1 s.ř.s., a to se souhlasem obou účastníků řízení.

Ze zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře plyne, že **příspěvek na bydlení** patří do systému dávek státní sociální podpory. Jedná se o dávku poskytovanou v závislosti na výši příjmu, tj. o **dávku tzv. testovanou**, kdy záleží na vůli zákonodárce, jak vymezí skupinu oprávněných osob z hlediska jejich sociálního statusu (tzn. dle výše příjmu, užívacího titulu k obývané nemovitosti apod.) – konkrétně příspěvek na bydlení je uveden v **§ 2, písm. a, bod 2**. K němu pak např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, č.j. 3 Ads 61/2010. Podmínky jeho nároku upravují ust. **§§ 24 – 28**, rozhodný příjem pro přiznání dávky **§ 4 a § 5**. Podle § 4 se příjem rozhodný pro přiznání dávky uvedené v § 2 písm. a), tj. dávky poskytované v závislosti na výši příjmů (včetně příspěvku na bydlení), stanoví jako měsíční průměr příjmů rodiny připadajících na rozhodné období (dále jen "rozhodný příjem"). Měsíční průměr příjmů rodiny se stanoví jako součet jednotlivých měsíčních průměrů příjmů oprávněné osoby a osob s ní společně posuzovaných. Dle § 5 odst. 1 písm. a) cit. zákona se za příjem pro účely stanovení rozhodného příjmu považují z příjmů, které jsou předmětem daně z příjmů fyzických osob podle zákona o daních z příjmů a nejsou od této daně osvobozeny, mj. příjmy ze závislé činnosti podle zákona o daních z příjmů, a to po odpočtu výdajů vynaložených na jejich

dosažení, zajištění a udržení, po odpočtu dalších výdajů, odpočítávaných z takových příjmů podle zákona o daních z příjmů, po odpočtu pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na veřejné zdravotní pojištění, pokud nebyly pojistné a příspěvek zahrnuty do těchto výdajů, a po odpočtu daně z příjmů připadající na tyto příjmy.

Krajský soud po přezkoumání věci konstatoval, že mezi účastníky řízení je sporným pouze nezapočtení jízdného manžela žalobkyně do zaměstnání, s tím, že žalobkyně předložila správnímu orgánu jak jízdenky z místa bydliště (Náchod) do zaměstnání a zpět, tak Prohlášení manžela, jak výše uvedeno, o tom, že za posuzované období činily tyto náklady částku 5.328,- Kč, s nimiž by měl žalovaný nakládat jako s výdaji, vynaloženými na dosažení, zajištění a udržení příjmů dle § 5 odst. 1 písm. a) cit. zákona, tedy, měl by je zahrnout do výdajů ve smyslu ust. § 24 a § 25 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. Ustanovení § 24 zde stanoví demonstrativní výčet výdajů, vynaložených na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů, ust. § 25 pak obsahuje negativní výčet výdajů, rovněž demonstrativně, přičemž dle argumentace žalovaného nejsou výdaje zaměstnance na cestu do zaměstnání a zpět daňově uznatelným výdajem. Žalovaný argumentuje v tomto smyslu tak, že se jedná o výdaje soukromého charakteru, a to i z pohledu pracovního práva. Krajský soud považuje za seriózní výklad tohoto problému podpořit dosavadní judikaturou a zdůraznit tak smysl právní úpravy jak v oblasti daňového práva, tak tento smysl využít i pro výklad zákona o státní sociální podpoře, neboť předpokládá nutnou návaznost takového hodnocení pro všechna jmenovaná odvětví práva, tedy jak pracovního, tak daňového, ale co do zápočtu těchto výdajů i sociálního a zde zcela konkrétně příspěvku na bydlení jako dávky státní sociální podpory. Krajskému soudu v Hradci Králové je přitom z úřední činnosti známo, že tak již bylo provedeno v jeho rozhodnutích ze dne 11. 4. 2016, a to pod sp. zn. 32 Ad 3/2015 a 32 Ad 20/2015, kdy soud rozhodoval obdobně o žalobách žalobkyně prakticky v shodném problému, týkajícím se však jiných období.

S výkladem zásady, dosud soudy uplatněné v uvedené problematice, tedy, že se u nákladů na dopravu zaměstnance do zaměstnání a zpět, hledí jako na soukromé výdaje, které by bylo nutné v případě daňové uznatelnosti zařadit do režimu zdanitelného příjmu, který by podléhal mj. i odvodům pojistného na sociální a zdravotní pojištění, se krajský soud ztotožňuje i v daném případě a co do podpory svého právního závěru odkazuje na rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 25. 6. 2002, učiněného pod sp. zn. 38 Ca 292/2001, které náklady na dopravu zaměstnanců z místa bydliště do místa výkonu zaměstnání z pohledu daňového práva nepovažovalo za náklady, vynaložené na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů. Tento závěr byl pak podpořen i ústavněprávním rozhodnutím. Téhož roku pak rozhodoval i Krajský soud v Ústí nad Labem, a to 2. 12. pod sp. zn. 15 Ca 226/2001, ve svém rozhodnutí vysvětlil rozdíl mezi zaměstnancem a osobou samostatně výdělečně činnou, co do výdajů na jízdné do místa pracoviště ve smyslu zákona o daních z příjmů.

Soud dále zdůrazňuje, že ve svých předchozích rozhodnutích (jak uvedeno shora) již vyložil, proč nemůže přistoupit na návrh žalobkyně na prostý odpočet výdajů na dopravu do zaměstnání jejího manžela od jeho příjmů ze závislé činnosti potvrzených jeho zaměstnavatelem v případě výhodnější výše příspěvku na bydlení s tím, že doplňuje, že nepovažuje za logické a možné, aby u tzv. testované dávky, příspěvku

na bydlení, bylo možné jeho výši vázat na náklady soukromého charakteru, tedy, zcela konkrétně v dané věci odvíjet ji od vzdálenosti místa zaměstnání společně posuzované osoby, četnosti dojíždění v posuzovaném období apod. Soud je přesvědčen, že pokud by takový záměr zákonodárce měl, upravil by ho jasně a zřetelně. Za daného stavu věci tedy krajský soud uzavřel, že žalovaný nepochybil ani v I., ani ve II. instanci, pokud náklady na dopravu manžela žalobkyně do zaměstnání jako odpočitatelný výdaj ve výši 5.328,- Kč v posuzovaném období nezohlednil a za celkový příjem rodiny za 4. čtvrtletí r. 2014 považoval částku 75.977,- Kč, s tím, že nárok na dávku příspěvek na bydlení pro období od 1. 1. 2015 činil 829,- Kč měsíčně. Vzhledem k tomu, že krajský soud neshledal v průběhu správního řízení žádnou vadu, neshledal ani rozpor s kterýmkoliv z výše uvedených zákonů, dospěl k závěru, že žaloba je nedůvodná. Tuto proto v souladu s ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení soud odůvodňuje zněním ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., když ve věci úspěšný žalovaný náhradu nákladů řízení nežádal.

P o u č e n í :

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 značením 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.

V Hradci Králové dne 10. května 2016

JUDr. Jana Kábrtová v. r.
samosoudkyně