



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl samosoudkyní JUDr. Ivonou Šubrtovou ve věci žalobkyně: **M. S.**, zast. Mgr. Michalem Balcarem, advokátem se sídlem Říční 456/10, 118 00, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, 128 01 Praha 2, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 2. 2015, č. j. MPSV-UM/1168/15/4S-KHK, ve věci příspěvku na bydlení, **t a k t o :**

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

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 2. 2015 bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Úřadu práce ČR - krajské pobočky v Hradci Králové, kontaktní pracoviště Náchod (dále jen „Úřad práce“) ze dne 9. 12. 2014, č. j. 263652/14/NA, kterým bylo rozhodnuto o poskytnutí příspěvku na bydlení žalobkyni ve výši 1 977 Kč měsíčně ode dne 1. 10. 2014 do 30. 6. 2015, přičemž pro každé kalendářní čtvrtletí je nutno doložit příjmy společně posuzovaných osob a náklady na bydlení, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Prvoinstančním rozhodnutím Úřadu práce nebyla dávka státní sociální podpory přiznána v požadovaném rozsahu, když při jejím výpočtu nebylo zohledněno žalobkyni uplatňované jízdné společně posuzované osoby (manžela) vynaložené na dopravu do zaměstnání ve výši 4 000 Kč, coby výdaje vynaložené na dosažení, zajištění a udržení jeho příjmu ze závislé činnosti ve smyslu § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „ZSSP“).

V odůvodnění rozhodnutí žalovaný ocitoval relevantní právní úpravu příspěvku na bydlení a provedl výpočet výše nároku žalobkyně na tuto dávku s tím, že dospěl k závěru, že rozhodnutí Úřadu práce je v tomto ohledu věcně správné.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně včas podanou žalobou. Napadené rozhodnutí stejně jako rozhodnutí prvoinstanční považuje za nezákonné z důvodu nesprávného výpočtu rozhodného příjmu v rodině. K tomu mělo dojít opomenutím provedení odpočtu výdajů vynaložených na dosažení, zajištění a udržení příjmů společně posuzované osoby, manžela žalobkyně (který má příjem ze závislé činnosti od města Trutnov), spočívajících v nákladech na dopravu do zaměstnání (prokázaného jízdného Náchod – Trutnov) ve výši 4 000 Kč za 3 měsíce, v důsledku čehož bylo nesprávně kalkulováno s větším rozhodným příjmem žalobkyně. Žalobkyně stejně jako v odvolání zopakovala, že vyjdeme-li z premisy, že při výkladu pojmu „náklady na dosažení příjmů“, užívaného zákonem o státní sociální podpoře, je třeba vycházet ze zákona o daních z příjmů (byť to zákon o státní sociální podpoře neříká), pak argument, že § 25 zákona o daních z příjmů náklady na dopravu do zaměstnání neupravuje, je dle žalobkyně argumentem, proč tyto náklady za náklady na dosažení příjmů považovat. Poukázala na to, že výčet nákladů uznatelných a neuznatelných je v § 24 i § 25 zákona o daních z příjmů formulován jako výčet demonstrativní. Žalovaný zcela opomenul zabývat se pojmem „výdaje na dosažení příjmů.“ Žalobkyně je přesvědčena, že uvedenými rozhodnutími byla zkrácena na svém právu na výplatu dávky státní sociální podpory příspěvku na bydlení za čtvrté čtvrtletí roku 2014 v zákonem stanovené výši. Navrhla, aby soud zrušil napadené rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí Úřadu práce.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě zopakoval předmět řízení, ocitoval příslušná ustanovení ZSSP ve věci příspěvku na bydlení a zopakoval právní názor, že cestovní náklady na dopravu manžela žalobkyně do zaměstnání nejsou uznatelným výdajem vynaloženým na dosažení, zajištění a udržení příjmu. Argumentoval přitom tím, že definice příjmu ve smyslu § 5 ZSSP je koncipována tak, aby zde byla provázanost s úpravou dle zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o daních z příjmů“), na nějž se v textu tohoto ustanovení přímo odkazuje. Proto pokud v § 5 ZSSP není jednoznačně uvedeno, co se rozumí výdaji vynaloženými na dosažení, zajištění a udržení příjmů, je podle žalovaného na místě použít příslušná ustanovení zákona o daních z příjmů. Výdaje zaměstnance na cestu do zaměstnání a zpět přitom daňově uznatelným výdajem nejsou; jde o výdaje soukromého charakteru i z pohledu pracovního práva. Žalovaný má za to, že tento výklad je přijímán a aplikován jednotně jak v oblasti daňového práva, tak i v oblasti státní sociální podpory. Je přesvědčen, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy a řízení nebylo stíženo vadou, která by měla vliv na rozhodnutí ve věci. Navrhl, aby soud žalobu v plném rozsahu zamítl. Souhlasil s rozhodnutím věci bez nařízení jednání.

V replice na vyjádření žalovaného žalobkyně s odkazem na § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) uvedla, že účelem správního soudnictví není poskytování ochrany ustálené praxi správních úřadů, pokud je tato protiprávní, nýbrž ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Souhlasí s žalovaným potud, že text zákona o státní sociální podpoře jednoznačně neuvádí, co se rozumí výdaji vynaloženými na dosažení, zajištění a udržení příjmů. V případě aplikace zákona o daních z příjmů však podle

žalobkyně nelze uzavřít, že výdaje zaměstnance na cestu do zaměstnání a zpět nejsou daňově uznatelným výdajem, neboť ten obsahuje toliko demonstrativní výčet takových výdajů, resp. demonstrativní výčet toho, co za ně považovat nelze. Cestovní náklady za cestu do zaměstnání a zpět zde však ani v jednom z těchto výčtů zmíněny nejsou. V takovém případě je pak podle žalobkyně třeba vycházet z toho, co zákon praví jasně, tedy z toho, že výdaje vynaložené na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů se pro zjištění základu daně odečtou ve výši prokázané poplatníkem. Je nesporné, že žalobkyně tyto výdaje v uplatněné výši prokázala. Odečíst výdaje ve výši prokázané žadatelem je třeba i při výpočtu příjmu pro účely stanovení rozhodného příjmu podle zákona o státní sociální podpoře. Za irelevantní závěrem žalobkyně označila zmínku žalovaného o soukromém charakteru cesty do zaměstnání z pohledu pracovního práva, což demonstrovala na příkladu nákupu zboží obchodníkem za účelem jeho následného prodeje, jemuž se nezdaňuje tržba, ale zisk. Stejně by tomu dle vyjádření žalobkyně mělo být u zaměstnanců v pracovním poměru, neboť jiné výklady by vedly k jejich protiústavní diskriminaci.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Projednal žalobu bez nařízení jednání za výslovného souhlasu žalobkyně i žalovaného v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 s. ř. s.

Při posouzení věci soud vycházel z následujících rozhodných skutečností, platné právní úpravy a učiněných právních závěrů:

Příspěvek na bydlení patří do systému dávek státní sociální podpory podle zákona o státní sociální podpoře. Jedná se o dávku poskytovanou v závislosti na výši příjmu, tj. o dávku tzv. testovanou; záleží tedy na vůli zákonodárce, jak vymezí skupinu oprávněných osob z hlediska jejich sociálního statusu (tzn. dle výše příjmu, užívacího titulu k obývané nemovitosti apod.) [srov. § 2 písm. a) bod 2. ZSSP a dále např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, č. j. 3 Ads 61/2010-48, č. 2268/2011 Sb. NSS].

Podmínky nároku příspěvku na bydlení jsou upraveny v § 24 až § 28 zákona o státní sociální podpoře. V § 4 a § 5 cit. zákona je upraven příjem rozhodný pro přiznání dávky.

Podle § 4 ZSSP se příjem rozhodný pro přiznání dávky uvedený 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.

Podle § 5 odst. 1 písm. a) ZSSP 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 (resp. ve znění účinném od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2014 „příjmy ze závislé činnosti a funkční požitky uvedené v § 6 odst. 1 a 10 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.

Z uvedeného ustanovení plyne, že pro účely stanovení nároku na dávku státní sociální podpory se za rozhodný příjem pokládá, tzv. čistý příjem.

V ustanovení § 68 ZSSP je vymezen způsob, jakým se jednotlivé příjmy prokazují. Podle odst. 3 písm. a) citovaného ustanovení, je-li rozhodným obdobím, za které se zjišťuje rozhodný příjem, kalendářní čtvrtletí, považuje se za doklad, kterým se příjem prokazuje potvrzení, jde-li o příjmy uvedené v § 5 odst. 1 písm. a) bod 1 zákona.

Z předložených správních spisů prvoinstančního i odvolacího správního orgánu soud ověřil rozhodné skutečnosti, tj. příjmy společně posuzovaných osob za 3. čtvrtletí roku 2014 a doložené náklady na bydlení za stejné období, tak jak jsou popsány v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Ohledně započtení nákladů na bydlení a stanovení měsíčních nákladů na bydlení v rozhodném období nebylo mezi účastníky řízení sporu.

Mezi účastníky je sporné to, zda výdaje na cestu do zaměstnání manžela žalobkyně (prokázané jízdné ve výši 4 000 Kč za 3 měsíce), který má příjem ze závislé činnosti dle § 6 zákona o daních z příjmů (doložený potvrzením jeho zaměstnavatele - Město Trutnov), lze považovat za výdaje vynaložené na dosažení, zajištění a udržení příjmů dle § 5 odst. 1 písm. a) ZSSP pro účely přiznání dávky státní sociální podpory příspěvku na bydlení, respektive, zda lze uvedené výdaje zaměstnanců na cestu do zaměstnání považovat za výdaje dle § 24 a § 25 zákona o daních z příjmů.

Soud hodnotil provedené důkazy jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem (§ 77 odst. 2 s. ř. s.) a po provedeném dokazování v návaznosti na příslušná zákonná ustanovení dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Ustanovení § 24 zákona o daních z příjmů stanoví demonstrativní výčet výdajů vynaložených na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů, stejně jako ustanovení § 25 tohoto zákona upravující, rovněž demonstrativně, negativní výčet těchto výdajů, s výdaji zaměstnanců typově nepočítá.

Žalovaný uvedl, že výdaje zaměstnance na cestu do zaměstnání a zpět nejsou daňově uznatelným výdajem, jde o výdaje soukromého charakteru i z pohledu pracovního práva, s tím, že uvedený výklad je aplikován jednotně jak v oblasti daňového práva, tak i v oblasti státní sociální podpory. Žalovaný však tento závěr nepodpořil konkrétním odkazem na judikaturu, když je zřejmé, že zákon v této oblasti mlčí.

Krajský soud se proto ve vztahu k výše uvedené sporné otázce zaměřil na judikaturu v oblasti daňového práva. Městský soud v Praze v odůvodnění svého rozsudku ze dne 25. 6. 2002, č. j. 38 Ca 292/2001 zaujal právní názor, dle něhož

náklady na dopravu zaměstnanců z místa bydliště do místa výkonu zaměstnání nejsou v přímé souvislosti s náklady vynaloženými na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů, neboť zajištění dopravy do zaměstnání je soukromou záležitostí zaměstnanců a nikoliv zákonnou povinností zaměstnavatelů. Ústavní soud pak ve vztahu k citovanému rozsudku uvedl, že městský soud plně respektoval všechny kautely plynoucí z ustanovení zákona, respektoval příslušná procesní ustanovení, vycházel ze smyslu a účelu příslušných ustanovení zákona o daních z příjmů, ve svém právním názoru k interpretaci § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů nevybočil z rámce konstantní judikatury obecných soudů.

Obdobně Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 2. 12. 2002, sp. zn. 15 Ca 226/2001 uvedl, že zákon o daních z příjmů neumožňuje zaměstnanci od příjmů fyzických osob ze závislé činnosti odečítat výdaje na jízdné do místa pracoviště. Naopak toto oprávnění přiznává ustanovení daňového zákona osobě, která tyto výdaje vynaloží na dosažení, zajištění a udržení příjmů z podnikání a z jiné samostatné výdělečné činnosti (dle § 7 zákona o daních z příjmů).

Krajský soud dále konstatuje, že podle stanoviska ministerstva práce a sociálních věcí obecně platí, že cesty zaměstnanců z domova do práce (na pravidelné pracoviště) a zpět jsou klasifikovány jako soukromoprávní záležitost každého zaměstnance, a proto si výdaje za tyto cesty musí hradit každý zaměstnanec sám z vlastních finančních prostředků. Zaměstnavatel nemůže svým zaměstnancům na tyto výdaje přispívat, ani je plně hradit s tím, že by pak takové částky mohl zahrnovat do daňově uznatelných nákladů. Do platné právní úpravy se však v souvislosti s problematikou dojíždění zaměstnanců do práce dostaly určité ústupky ve vztahu k uvedenému obecnému stanovisku, konkrétně v podobě ustanovení § 24 odst. 2 písm. zg) zákona o daních z příjmů (novelou zákona č. 545/2005 Sb., platilo do 31. 12. 2007), které zahrnovalo do daňově uznatelných nákladů také výdaje (náklady) na dopravu zaměstnanců do zaměstnání zajišťovanou zaměstnavatelem vlastními nebo jím pronajatými dopravními prostředky nebo dopravními prostředky smluvního dopravce. Z uvedeného ustanovení je tedy opět zřejmé, že ani podle této právní úpravy nebylo možné zahrnout běžnou dopravu zaměstnanců do zaměstnání a ze zaměstnání veřejnými dopravními prostředky. Aby se u zaměstnavatele v uvedeném případě jednalo o daňově uznatelné náklady, musel splnit i další podmínky, mezi které patří i to, že právo na částečné či úplné hrazení těchto nákladů by muselo být zakotveno v kolektivní smlouvě, ve vnitřním předpisu zaměstnavatele, v pracovní či jiné smlouvě. Z hlediska zaměstnance však i tyto „příspěvky“ na dopravu představují určitou formu zaměstnaneckého benefitu a bylo by je nutné zdanit daní z příjmů jako příjem ze závislé činnosti, a to ve výši obvyklé (např. v hodnotě jízdenky autobusu), neboť navyšují hrubou mzdu. Tento zdanitelný příjem pak podléhá jak na straně zaměstnance, tak i na straně zaměstnavatele odvodům pojistného na sociální a zdravotní pojištění. Je tedy nepochybné, že tím by došlo i ke stanovení jiného rozhodného příjmu na straně zaměstnance. Z uvedeného příkladu vyplývá, že nemůže dojít k prostému „odpočtu“ výdajů na dopravu do zaměstnání manžela žalobkyně od jeho příjmů ze závislé činnosti potvrzených jeho zaměstnavatelem, jak se toho dovolává žalobkyně. Jestliže je výše zmiňován soukromoprávní charakter nákladů na dopravu zaměstnance do zaměstnání, je třeba v kontextu s tímto obecným pravidlem zmínit i to, že rodina žalobkyně se může buď přestěhovat do místa výkonu práce manžela nebo naopak tento může hledat adekvátní práci v místě svého bydliště (v obou případech se jedná o srovnatelné okresní město), aby tak eliminovali z rodinného rozpočtu výdaj na jeho

dopravu do zaměstnání. Je nutno připomenout, že stanovení rozsahu státní sociální podpory a vymezení okruhu osob, které mohou při splnění zákonných podmínek čerpat tuto podporu od státu, je záležitostí sociální politiky státu, ani ústavní pořádek nezaručuje žadatelům o příspěvek na bydlení určitou výši této dávky, ani nárok na dávku jako takový (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ads 168/2015-34 ze dne 27. 8. 2015, dostupný na www.nssoud.cz).

Jak je výše uvedeno, v případě příspěvku na bydlení se jedná o tzv. testovanou dávku a pokud by zákonodárce měl vůli uznat náklady na dopravu zaměstnanců do zaměstnání za výdaje na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů, nepochybně by tak učinil. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. a) ZSSP pod body 1-4, v nichž se hovoří o příjmech pro účely stanovení rozhodného příjmu, ve všech případech odkazuje toliko na příjmy dle zákona o daních z příjmů, a soud je přesvědčen, že jak logický, tak i jakýkoliv další výklad, který se posléze váže k odpočtu výdajů, má význam toliko v jejich citaci dle zákona o daních z příjmů, přičemž jak je vysvětleno shora, judikatura v oblasti daňového práva dovodila, že náklady na dopravu zaměstnanců z místa bydliště do místa výkonu zaměstnání nelze považovat za náklady vynaložené na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů.

Soud uzavírá, že neshledal v postupu správního orgánu prvního stupně ani žalovaného žádné vady řízení, napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem. Žalobní tvrzení nepřinášejí žádné nové skutečnosti a argumenty, pouze se opakují námitky, které byly uplatněny v rámci odvolacího řízení, k nimž se žalovaný vyjádřil a soud neshledal v jeho postupu pochybení. S ohledem ke shora uvedenému soudu proto nezbylo, než v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

Výrok o náhradě nákladů řízení soud odůvodňuje ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., když žalobkyně nebyla ve věci úspěšná a správní orgán, který měl ve věci úspěch, náklady řízení nepožadoval.

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 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.

V Hradci Králové dne 11. dubna 2016

JUDr. Ivona Šubrtová v. r.
samosoudkyně