



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Bohuslava Hnízдила v právní věci žalobkyně: **M. H.**, zastoupené Pavlem Uhlem, advokátem, se sídlem Kořenského 15/1107, Praha 5, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, odbor sociálních věcí, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2007, sp. zn. KÚOK/77305/2007/OSV - SP/7178, č. j. KUOK 80233/2007, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 5. 2009, č. j. 38 Cad 23/2007 - 28,

takto:

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni k rukám jejího právního zástupce Pavla Uhla do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení částku 960 Kč.

Odůvodnění:

Městský úřad Prostějov rozhodl dne 20. 6. 2007 o tom, že se žalobkyni podle § 10 a § 21 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, nepřiznává příspěvek na živobytí. Odůvodnil to tím, že v případě žalobkyně nebyla splněna podmínka zakotvená v § 21 citovaného zákona, neboť částka příjmu žalobkyně a osob společně s ní posuzovaných po odečtení přiměřených nákladů na bydlení nebyla nižší než částka na živobytí. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 25. 7. 2007, sp. zn. KÚOK/77305/2007/OSV - SP/7178, č. j. KUOK 80233/2007.

Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou ke Krajskému soudu v Ostravě. Žalobkyně nesouhlasila především s postupem správních orgánů, které do příjmu rozhodného pro vznik nároku na příspěvek na živobytí, započítaly příspěvek na péči ve výši 9 000 Kč, který žalobkyně pobírá jako zákonný zástupce svého nezletilého syna A., jemuž příspěvek náleží.

Krajský soud v Ostravě žalobě vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění svého rozsudku krajský soud uvedl, že je třeba vycházet z § 7 a § 8 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, na které odkazuje ustanovení § 9 zákona o pomoci v hmotné nouzi, které upřesňuje, co se považuje za příjem pro určení nároku na dávku v systému pomoci v hmotné nouzi. Ustanovení § 7 odst. 5 zákona o životním a existenčním minimu přitom jednoznačně stanoví, že mezi příjmy, které se nepovažují za příjem pro účely přiznání nároku na dávku v hmotné nouzi, je i příspěvek na péči podle § 11 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Krajský soud tedy uzavřel, že příspěvek na péči nelze započítávat do příjmu pro určení nároku na příspěvek na živobytí bez ohledu na to, komu je vyplácen. Ustanovení § 7 odst. 5 zákona o životním a existenčním minimu je dále podle krajského soudu třeba upřednostnit před ustanovením § 7 odst. 2 písm. h) tohoto zákona, podle kterého se za započitatelné příjmy pro účely zákona o životním a existenčním minimu považují i příjmy, které jsou předmětem daně z příjmů fyzických osob a jsou od této daně osvobozeny. Je tomu tak proto, že ustanovení § 7 odst. 5 řeší specifikum příjmů, které se pro nárok na dávky v systému pomoci v hmotné nouzi nezapočítávají.

Krajský soud rovněž nesouhlasil s názorem žalovaného o započitatelnosti příspěvku na péči do příjmu žalobkyně. Konstatoval, že je nutno rozlišovat, zda se jedná o osobu oprávněnou, nebo pouze o příjemce příspěvku. Nárok na příspěvek na péči vzniká zásadně osobě, která je závislá na pomoci. Příjemce příspěvku však nemusí být totožný s osobou oprávněnou. Namísto oprávněné osoby je příjemcem zákonný zástupce nebo i jiná fyzická osoba, které byla nezletilá oprávněná osoba svěřena do péče. Dávka v podobě příspěvku na péči tak nemůže být automaticky posuzována jako příjem osoby, které je vyplácen.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Stěžovatel namítá, že není jednoznačné, zda je podle § 7 zákona o životním a existenčním minimu, ve znění účinném do 31. 12. 2007, příjem plynoucí z důvodu péče o blízkou nebo jinou osobu příjmem započitatelným pro účely tohoto zákona. Vztah mezi ustanoveními § 7 odst. 5 a § 7 odst. 2 písm. h) citovaného zákona není podle stěžovatele možno vykládat jinak, než že se § 7 odst. 5 vztahuje jen na takový příspěvek na péči, který buď vůbec není předmětem daně z příjmů fyzických osob nebo sice předmětem této daně je, ale není od ní osvobozen, případně je předmětem této daně a je od ní osvobozen, ale zároveň nejde o případy vyjmenované v bodech 1 - 12 ustanovení § 7 odst. 2 písm. h) (pozn. NSS: ustanovení § 7 odst. 2 písm. h) zákona o životním a existenčním minimu ve znění do 31. 12. 2007 pojímá pouze 10 bodů). Jedině tak bylo podle stěžovatele možné přistupovat k výkladu § 7 citovaného zákona. Podle stěžovatele dne 1. 1. 2009 nabyla účinnosti novela zákona o životním a existenčním minimu provedená zákonem č. 261/2007 Sb. (pozn. NSS: tato novela nabyla účinnosti dne 1. 1. 2008). V důsledku této novelizace je již jednoznačné, že příjem plynoucí z důvodu péče o blízkou nebo jinou osobu, která má nárok na péči podle zákona o sociálních službách, a to do výše

poskytovaného příspěvku, je-li tato péče vykonávána fyzickou osobou, u níž se nevyžaduje registrace o sociálních službách, není příjmem započitatelným pro účely zákona o životním a existenčním minimu.

Stěžovatel dále nesouhlasí se závěry krajského soudu ohledně započitatelnosti příspěvku na péči do příjmu žalobkyně. Ve své kasační stížnosti uvádí, že přestože je zřejmé, že je žalobkyně příjemcem dávky, není tato dávka jejím nárokem. Příjemce s příspěvkem na péči hospodáři ve prospěch oprávněné osoby a pokud se rozhodne zajistit pomoc oprávněné osobě vlastními silami, dochází *de facto* k tomu, že mu příspěvek na péči nahrazuje příjem z výdělečné činnosti.

Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že příjem rodiny v rozhodném období, kterým jsou tři kalendářní měsíce předcházející měsíci, v němž byla uplatněna žádost o dávku (zde měsíce únor, březen a duben 2007), tvořil sociální příplatek a příjem plynoucí z důvodu péče o blízkou osobu (příjmy žalobkyně), podpora v nezaměstnanosti (příjem manžela žalobkyně) a přídavky na děti. Nejvyšší správní soud dále ze správního spisu konstatuje, že žalobkyně o nezletilého syna A. osobně pečuje.

Dále Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že součástí spisové dokumentace je i Metodický pokyn č. 1/2007 k započítávání příjmu pro účely zákona o pomoci v hmotné nouzi v souvislosti s poskytováním příspěvku na péči ze dne 29. 1. 2007, který vydal Odbor sociální politiky Ministerstva práce a sociálních věcí ČR.

V předmětném metodickém pokynu je konstatováno, že „finanční částka, která je poskytnuta pečující osobě, se považuje za další příjmy pečující osoby ve smyslu § 7 odst. 2 písm. j) zákona o životním a existenčním minimu jen v případě, že pečuje o osobu, které náleží příspěvek na péči, se kterou netvoří okruh společně posuzovaných osob“.

Dříve než Nejvyšší správní soud přistoupil k věcnému posouzení kasační stížnosti, bylo na něm zhodnotit, zda kasační stížnost splňuje všechny formální náležitosti. Dospěl k závěru, že kasační stížnost byla podána včas, napadené rozhodnutí je rozhodnutím, proti kterému lze tento mimořádný opravný prostředek ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“), podat, a stěžovatel je osobou, která byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo. Rovněž je řádně zastoupen ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Kasační stížnost je tedy přípustná.

Důvodnost kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud posoudil v rozsahu kasačních důvodů stěžovatelem uplatněných (§ 103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud při své úvaze vycházel z § 21 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi, který vznik nároku na příspěvek na živobytí podmiňuje tím, že příjem žadatele o tento příspěvek a příjem společně s ním posuzovaných osob nedosahuje částky živobytí posuzovaných osob. Co je příjmem pro účely rozhodování o nároku na dávku pomoci v hmotné nouzi pak upřesňuje § 9 odst. 1 a 2 citovaného zákona. Podle těchto ustanovení je takovým příjmem (po odečtení nákladů na bydlení): a) 70% příjmu ze závislé činnosti a funkčních požitků uvedených v zákoně č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, b)

80% příjmu z podpory v nezaměstnanosti, podpory při rekvalifikaci, z dávky nemocenského pojištění nebo z náhrady mzdy nebo sníženého platu po dobu prvních čtrnácti dnů pracovní neschopnosti (karantény) podle zvláštních právních předpisů a c) 100% ostatních započitatelných příjmů podle § 7 a § 8 zákona o životním a existenčním minimu.

Pro řešení předložené věci jsou relevantní písm. b) a c) ustanovení § 9 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi, a to vzhledem k povaze příjmů rodiny žalobkyně jako společně posuzovaných osob (viz výše). Sporná je však v dané věci pouze otázka, zda má být do příjmu rozhodného pro účely zákona o pomoci v hmotné nouzi započítán příspěvek na péči, který žalobkyně pobírá jako zákonný zástupce nezletilého syna A. Z tohoto důvodu je třeba zaměřit se pouze na výklad písm. c) ustanovení § 9 odst. 1 citovaného zákona, který odkazuje na § 7 a 8 zákona o životním a existenčním minimu, a to ve znění účinném ke dni vydání napadeného správního rozhodnutí.

Ustanovení § 7 zákona o životním a existenčním minimu vymezuje příjmy, které se považují za příjmy pro účely tohoto zákona. Ustanovení § 8 pak stanoví způsob zápočtu příjmů z podnikání nebo z jiné samostatně výdělečné činnosti. Vzhledem ke složení příjmů společně posuzovaných osob v tomto případě je zřejmé, že je pro nyní posuzovanou věc relevantní pouze ustanovení § 7 tohoto zákona.

Odstavce 1, 2 a 3 ustanovení § 7 zákona o životním a existenčním minimu vymezují pozitivně příjmy, které se považují za příjmy pro účely tohoto zákona. Ustanovení § 7 odst. 5 pak obsahuje vymezení negativní, neboť stanoví, které příjmy (jedná se zejména o dávky přiznané podle právních předpisů v oblasti sociálního zabezpečení) se nepovažují za příjmy pro účely zákona o životním a existenčním minimu, resp. rovněž pro účely zákona o pomoci v hmotné nouzi, a to vzhledem k odkazu obsaženém v § 9 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

V nyní posuzované věci je zásadní otázkou výklad ustanovení § 7 odst. 2 písm. h) a j) zákona o životním a existenčním minimu ve spojení s § 7 odst. 5 tohoto zákona (obě ustanovení ve znění účinném ke dni vydání napadeného správního rozhodnutí). Ustanovení § 7 odst. 2 písm. h) citovaného zákona stanoví, že se „za započitatelné příjmy pro účely tohoto zákona považují příjmy, které jsou předmětem daně z příjmů fyzických osob a jsou od této daně osvobozeny s výjimkou (...)“. Na tomto místě tedy zákon o životním a existenčním minimu odkazuje na zákon o daních z příjmů, konkrétně na § 4 odst. 1 tohoto zákona. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. i) ve znění účinném od 20. 2. 2007 pak stanoví, že se osvobozuje „příjem plynoucí z důvodu péče o blízkou nebo jinou osobu, která má nárok na příspěvek na péči podle zákona o sociálních službách, a to do výše poskytovaného příspěvku, je-li tato péče vykonávána fyzickou osobou, u níž se nevyžaduje registrace podle zákona o sociálních službách“. Z toho vyplývá, že podle § 7 odst. 2 písm. h) zákona o životním a existenčním minimu ve znění doplněném novelizovaným zákonem o daních z příjmů účinným od 20. 2. 2007 do 31. 12. 2007 by byl příspěvek na péči započitatelný do příjmů pro účely zákona o životním a existenčním minimu. Dále je na posuzovanou situaci možno vztáhnout i ustanovení § 7 odst. 2 písm. j), které mezi započitatelné příjmy zařazuje „další opakující se nebo pravidelné příjmy.“ Pokud zákon o životním a existenčním minimu v témže časovém znění obsahoval ustanovení § 7 odst. 5, které stanoví, že se příspěvek na péči nepovažuje za

příjem pro účely zákona o životním a existenčním minimu, pak se toto ustanovení vztahuje na toho, kdo je oprávněnou osobou z titulu nároku na dávku - příspěvek na péči (tedy nezletilého syna žalobkyně A.), nikoli však na žalobkyni, která je příjemcem dávky z titulu zastoupení nezletilého syna a již plyne příjem z důvodu péče o syna jako o osobu blízkou.

Za účelem vyřešení předestřené výkladové problémy považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné nastínit vývoj právní úpravy v této oblasti, tedy původní právní úpravu předcházející dni 1. 1. 2007 a legislativní změny, které provázely citovaná ustanovení ode dne 1. 1. 2007, kdy nabyl účinnosti zákon o pomoci v hmotné nouzi a zákon o životním a existenčním minimu.

Problematika péče o blízkou osobu, která je závislá na pomoci jiné fyzické osoby (tedy zpravidla osoby zdravotně postižené), byla před datem 1. 1. 2007 legislativně řešena prostřednictvím příspěvku při péči o blízkou nebo jinou osobu, jehož adresátem byla osoba, která o bezmocnou osobu pečovala (§ 80 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení). Původní právní úprava zákonem č. 463/1991 Sb., o životním minimu, ve svém posledním znění pak polovinu tohoto příspěvku při péči o blízkou nebo jinou osobu nepovažoval za příjem rozhodný pro stanovení životního minima. Po datu 1. 1. 2007 je pak problematika péče o osobu závislou na pomoci jiné osoby řešena prostřednictvím příspěvku na péči, který je podle § 7 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, definován jako příspěvek, který „se poskytuje osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby za účelem zajištění potřebné pomoci“. Tedy jehož adresátem již není ten, kdo péči poskytuje, ale ten, kdo ji potřebuje.

Výkladové problémy plynoucí z rozdílné koncepce osobního rozsahu normy upravující příspěvek na péči a nejednoznačné právní úpravy pak nejprve řešil Metodický pokyn č. 1/2007 k započítávání příjmu pro účely zákona o pomoci v hmotné nouzi v souvislosti s poskytováním příspěvku na péči ze dne 29. 1. 2007, který vydal Odbor sociální politiky Ministerstva práce a sociálních věcí ČR, a vyložil sporné ustanovení tak, že *„finanční částka, která je poskytnuta pečující osobě, se považuje za další příjmy pečující osoby ve smyslu § 7 odst. 2 písm. j) zákona o životním a existenčním minimu jen v případě, že pečuje o osobu, které náleží příspěvek na péči, se kterou netvoří okruh společně posuzovaných osob“*. Následně pak došlo k novele zákona o daních z příjmů provedenou zákonem č. 29/2007 Sb. a účinnou od 20. 2. 2007, již byl do výčtu příjmů osvobozených od daně z příjmů doplněn i příjem plynoucí z důvodu péče o blízkou nebo jinou osobu, která má nárok na příspěvek na péči podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, čímž se výkladové problémy dále prohloubily. Osvobození příjmu plynoucího z důvodu péče o blízkou nebo jinou osobu, která má nárok na příspěvek na péči, totiž nebylo adekvátně zohledněno v § 7 odst. 2 písm. h) zákona o životním a existenčním minimu.

V návaznosti na to uznal zákonodárce potřebu odstranit vzniklé výkladové pochybnosti a jednoznačně stanovit, že v případě, kdy je péče vykonávána fyzickou osobou patřící do okruhu společně posuzovaných osob ve smyslu § 4 zákona o životním a existenčním minimu, není příjem z této činnosti započítáván (k tomu srov. důvodovou zprávu k návrhu zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, tisk č. 222/0, 5. volební období, dostupný na www.psp.cz). V tomto směru tedy došlo k novelizaci § 7

odst. 2 písm. h) zákona o životním a existenčním minimu provedené zákonem č. 261/2007 Sb., na základě které byl do uvedeného ustanovení vložen bod 8, podle kterého se „za započitatelné příjmy pro účely tohoto zákona považují příjmy, které jsou předmětem daně z příjmů fyzických osob a jsou od této daně osvobozeny s výjimkou příjmu plynoucího z důvodu péče o blízkou nebo jinou osobu, která má nárok na příspěvek na péči podle zákona o sociálních službách, je-li tato péče vykonávána fyzickou osobou patřící do okruhu společně posuzovaných osob“.

Touto novelou účinnou od 1. 1. 2008 tedy zákonodárce kompenzoval téměř rok trvající výkladový deficit, který právní úprava do toho data vykazovala. Takový nedostatek právní úpravy však nelze přičítat k tíži žadatelů o dávky pomoci v hmotné nouzi, tím spíše, že shora citovaný metodický pokyn v rámci usměrnění správní praxe již v lednu 2007 dospěl ke shodnému výkladu jako žalobkyně. Nedostatek právní úpravy je třeba řešit s přihlédnutím k účelu dávky pomoci v hmotné nouzi, jejímž prostřednictvím si má ten, kdo potřebuje sociální služby, tyto služby obstarat. Nelze přitom činit rozdíly mezi tím, kterému se takové pomoci dostává od rodinných příslušníků, a tím, který si ji obstará u specializované instituce poskytující sociální služby. Tuto skutečnost ostatně zdůraznila i žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti a Nejvyšší správní soud se s ní plně ztotožňuje.

Z tohoto důvodu je třeba v podobných případech v období od účinnosti zákona o pomoci v hmotné nouzi a zákona o životním a existenčním minimu (1. 1. 2007), případně od účinnosti novely zákona o daních z příjmů provedené zákonem č. 29/2007 Sb. (20. 2. 2007) do nabytí účinnosti novely zákona o životním a existenčním minimu provedené zákonem č. 261/2007 Sb., která odstraňuje tyto výkladové pochybnosti (1. 1. 2008), nezahrnovat příjem pečující osoby do životního a existenčního minima podle zákona č. 110/2006 Sb., pokud pečovala o osobu, které náleží příspěvek na péči, s níž patřila do okruhu společně posuzovaných osob.

S ohledem na shora uvedené, především na citovaný metodický pokyn, nedostatky právní úpravy a účel dávky pomoci v hmotné nouzi - příspěvku na péči, je třeba rovněž nesouhlasit s námitkou stěžovatele, že pokud je osobě závislé na pomoci jiné fyzické osoby tato pomoc zajištěna neformálním způsobem (např. matkou), nahrazuje jí příjem z příspěvku na péči příjem z výdělečné činnosti. Účelem příspěvku na péči není zvyšovat příjem rodiny, ale zajistit pomoc, kterou osoba závislá potřebuje, přičemž je zřejmé, že tato dávka bude použita na náklady na uspokojování potřeb osoby závislé na pomoci druhých, nikoli na uspokojování potřeb osoby pečující. S přihlédnutím k tomu, že pečující osoba patří do okruhu společně posuzovaných osob a nevykonává péči jako své zaměstnání, potvrzuje Nejvyšší správní soud závěry napadeného rozhodnutí krajského soudu i k této námitce.

Ze všech výše uvedených důvodů se Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěrem krajského soudu, který zrušil rozhodnutí žalovaného z důvodu nesprávného posouzení otázky započitatelnosti příspěvku na péči do příjmu pro účely zákona o životním a existenčním minimu, a proto kasační stížnost zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Náklady ovšem vznikly úspěšné žalobkyni podáním vyjádření právního zástupce ke kasační stížnosti. Tyto náklady činí 500 Kč za jeden úkon právní služby a 300 Kč na úhradu hotových výdajů, v souladu s § 9 odst. 2, § 7 a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), celkem tedy 800 Kč. Protože zmocněný advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok vůči státu o částku odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty. Částka daně vypočtená podle § 37 odst. 1 a § 47 odst. 3 zákona č. 235/2004 Sb. činí 160 Kč. Právnímu zástupci se tedy přiznává odměna v celkové výši 960 Kč. K zaplacení náhrady nákladů řízení byla stěžovateli stanovena přiměřená lhůta.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. dubna 2010

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně
senátu