



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Sylvy Šiškeové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Sdružení na ochranu ohrožených dětí, zapsaný spolek**, se sídlem Na Poříčí 1041/12, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 6. 2019, č. j. MPSV - 2018/198312-231/1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2020, č. j. 14 Ad 14/2019 - 31,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **s e z a m í t á**.
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 6. 2019, č. j. MPSV 2018/198312-231/1 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 10. 9. 2018, č. j. MHMO 139827. Žalobce jako zřizovatel zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc Koala Kbely (dále jen „zařízení“) přijal do tohoto zařízení vždy tři sourozence ve dnech 19. 8. 2018 a 30. 8. 2018. Za měsíc srpen 2018 pak správní orgán prvního stupně přiznal žalobci státní příspěvek pro zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc ve výši 52 440

Kč. Žalobce v odvolání namítl, že vyplacený příspěvek je o 4560 Kč (6 x 760 Kč – pozn. Nejvyššího správního soudu) nižší, než jaký mu náleží. Výše denního státního příspěvku má být stejná ve všech měsících a činit 760 Kč za každý den strávený v zařízení bez ohledu na počet dní v měsíci.

[2] Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že při výpočtu výše státního příspěvku je třeba vycházet z počtu dnů, které dítě strávilo mimo zařízení, a nikoliv z počtu dní, které dítě v zařízení pobývalo. Zákonná dikce § 42g odst. 3 písm. b) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, nedává prostor pro výklad provedený žalobcem. Pokud správní orgán prvního stupně vycházel při výpočtu z počtu dní, které nezletilí strávili mimo zařízení, a za každý z těchto dní snížil výši státního příspěvku o 1/30 z měsíční částky, postupoval v souladu se zákonem.

[3] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji rozsudkem ze dne 20. 7. 2020, č. j. 14 Ad 14/2019-31, zamítl. Městský soud uvedl, že § 42g odst. 3 zákona o sociálně-právní ochraně dětí se uplatní nejen v případě poskytnutí státního příspěvku za dítě již dříve přijaté do zařízení, ale i při poskytnutí státního příspěvku za dítě, které v daném kalendářním měsíci teprve nastoupilo do péče zařízení. Z konstrukce § 42g odst. 3 písm. a) zákona o sociálně-právní ochraně dětí vyplývá, že výše státního příspěvku je stanovena jako měsíční. Pouze pokud pobyt dítěte v zařízení netrval celý měsíc, tato částka se krátí o 1/30 měsíčního státního příspěvku za podmínek stanovených v § 42g odst. 3 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Zákon tedy nestanoví výši státního příspěvku pro dítě, které v zařízení nepobývá celý kalendářní měsíc, jako násobek počtu dní, které dítě v zařízení strávilo, naopak od měsíční paušální částky odečítá 1/30 této částky za každý den, který dítě v zařízení nestrávilo.

[4] Městský soud upozornil na to, že § 42g odst. 3 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí ve znění účinném do 31. 12. 2012 přiznával v těchto případech státní příspěvek za každé dítě ve výši 1/30 měsíční sazby za každý den, který dítě strávilo v zařízení. Zákonodárce poté změnil způsob výpočtu státního příspěvku. Výklad žalobce nemůže oproti zákonné úpravě obstát; dotčené zákonné ustanovení přitom není diskriminační. Ačkoliv výpočet podle současného znění zákona ovlivňuje délka konkrétního kalendářního měsíce, nezakládá to vnitřní rozpornost nebo neaplikovatelnost § 42g odst. 3 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] V kasační stížnosti žalobce (dále též „stěžovatel“) uplatnil důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Namítá, že z § 42g odst. 3 písm. a) zákona o sociálně-právní ochraně dětí vyplývá, že je určeno pro výpočet státního příspěvku u dětí, které se již v zařízení nacházejí, nikoliv pro ty, které do něj teprve přijdou. Městský soud i žalovaný nesprávně vyložili § 42 g odst. 3 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Pokud zákonodárce v předchozí právní úpravě počítal s poskytnutím státního příspěvku ve výši 1/30 za každý kalendářní den měsíce, ve kterém

pokračování

dítě pobývalo v zařízení, je spravedlivé vycházet z tohoto výpočtu i nyní. Pokud je dítě do zařízení přijato v poslední den měsíce, který má 31 dní, žalovaný podle stěžovatele státní příspěvek za tento den přiznává. K tomu odkázal na případ dětí přijatých do zařízení 31. 3. 2020, na něž obdržel státní příspěvek ve výši 760 Kč za každé dítě, ačkoliv by při výkladu žalovaného tento příspěvek měl být nulový.

[6] Pokud jde o domýšlení si chybějícího slova „nejméně“ nebo „alespoň“ (dva dny) ve sporném ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí, domnívá se stěžovatel, že po několika novelizacích daného ustanovení není tento výklad na místě.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na své předchozí argumentaci. Opětovně zdůraznil, že předmětné ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí bylo s účinností od 1. 1. 2013 novelizováno a státní příspěvek se nyní vyplácí krácený o 1/30 za každý den v měsíci, který dítě stráví mimo zařízení.

[8] Stěžovatel v replice k vyjádření žalovaného uvedl, že žalovaný nijak neobjasnil, z jakého důvodu při přijetí dítěte do zařízení 31. den v měsíci respektuje výklad stěžovatele a poskytne státní příspěvek za jeden den pobytu v zařízení. Dochází tak k absurdní situaci, kdy je státní příspěvek stejně vysoký u dítěte přijatého do zařízení 30. dne měsíce (který má 31 dnů – pozn. Nejvyššího správního soudu) nebo 31. dne měsíce. Stejně tak v případě, že je dítě přijato do zařízení druhý den v měsíci, dochází ke krácení státního příspěvku, ačkoliv pobyt dítěte mimo zařízení kratší než dva dny se do dnů nepřítomnosti dítěte nepočítá.

[9] Žalovaný v doplnění vyjádření k výzvě Nejvyššího správního soudu vysvětlil, že v případě, kdy je dítě přijato do zařízení 31. den v měsíci, poskytne platbu ve výši jednoho dne stráveného v zařízení, ačkoliv by výpočtem podle zákona měl státní příspěvek krátit o 30/30. Nepřiznat totiž v takové situaci žádný státní příspěvek by žalovaný považoval za rozporné se smyslem a účelem § 42g zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Právní otázkou, kterou je třeba v tomto řízení zodpovědět, je způsob výpočtu státního příspěvku poskytovaného za dítě, které nastoupilo do zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc v průběhu kalendářního měsíce.

[13] Podle § 42g odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí „*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.“

[14] Podle § 42g odst. 3 písm. a) zákona o sociálně-právní ochraně dětí státní příspěvek „*náleží měsíčně za každé dítě ve výši 22 800 Kč*“.

[15] Podle § 42g odst. 3 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí státní příspěvek „*se snižuje o jednu třetinu 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.*“

[16] Spornou právní otázkou je výklad naposledy citovaného ustanovení v situaci, kdy je dítě přijato do zařízení v průběhu kalendářního měsíce, který má 31 dní. Pokud se totiž v takovém měsíci státní příspěvek v souladu se zákonnou dikcí krátí o tolik třetin, kolik kalendářních dní trval pobyt dítěte mimo zařízení, dochází k tomu, že vždy jeden kalendářní den, po který dítě v zařízení skutečně pobývá, zůstane státním příspěvkem nepokrytý. Zákonem stanovený výpočet totiž optimálně působí v kalendářních měsících o délce třiceti dní, nikoliv však v měsících o jeden den delších.

[17] Ve zde posuzované věci šlo o státní příspěvek poskytovaný stěžovateli za měsíc srpen 2018. Stěžovatel je přesvědčen, že mu za tento měsíc měl být přiznán státní příspěvek o 6 x 760 Kč, tedy 4560 Kč, vyšší. Do zařízení totiž v průběhu měsíce srpna 2018 nastoupilo celkem 6 dětí, konkrétně tři děti dne 19. 8. 2018 a tři děti dne 30. 8. 2018. Státní příspěvek přiznaný výpočtem podle § 42g odst. 3 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí neodpovídal počtu kalendářních dní, které děti v zařízení skutečně strávily, neboť byl u každého dítěte o jeden den nižší.

[18] Ustanovení § 42g odst. 3 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí je formulováno tak, že na výši státního příspěvku za kalendářní měsíc má vliv počet dní, které dítě stráví mimo zařízení. Zákon nerozlišuje, zda se jedná o dítě, které v zařízení již pobývá, nebo zda dítě bylo do zařízení v daném kalendářním měsíci teprve umístěno. Státní příspěvek se v takovém kalendářním měsíci krátí o tolik třetin, kolik kalendářních dnů dítě strávilo mimo zařízení (a tento pobyt trval déle než dva dny). V nyní posuzované věci se jednalo o krácení u tří dětí, které do zařízení nastoupily dne 19. 8. 2018, další tři děti do zařízení nastoupily dne 30. 8. 2018. V prvním případě byl měsíční státní příspěvek za každé dítě krácen o 18/30 u každého dítěte, ve druhém případě šlo o krácení ve výši 29/30 za každé dítě. Je pravdou, že tímto výpočtem není v případě, že dítě nastoupí do zařízení v průběhu měsíce, který má 31 dní, státním příspěvkem pokrytý jeden kalendářní den pobytu každého dítěte v zařízení. Nejvyšší správní soud je přesto přesvědčen, že žalovaný ani městský soud při výkladu zákona nepochybili.

[19] Výpočet státního příspěvku poskytnutého za šest dětí přijatých do zařízení provozovaného stěžovatelem v průběhu měsíce srpna 2018 byl proveden tak, jak stanoví § 42g odst. 3 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Stěžovatelův výklad, podle něhož by byl státní příspěvek poskytován za dny, které dítě v zařízení skutečně stráví, je

pokračování

vůči zákonné formulaci opačný a odpovídá znění zákona, které bylo s účinností ke dni 1. 1. 2013 zrušeno a nahrazeno nynějším zněním. Podle současné právní úpravy tedy se tedy od měsíční paušální částky odečítá poměrná část státního příspěvku za každý den, který dítě v zařízení nestráví. K opačnému výkladu zákona nelze dospět za použití žádné výkladové metody.

[20] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v případě přijetí dítěte do zařízení v průběhu kalendářního měsíce, který má 31 dní, je částka státního příspěvku poskytnutá na dítě nižší. Snížení různých druhů plateb a příspěvků za dny pobytu dítěte mimo pobytové zařízení je standardní součástí právní úpravy provozu a financování takových zařízení. V tom smyslu lze odkázat např. na úpravu snížení příspěvku na úhradu péče poskytované dětem v ústavní výchově 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 a o změně dalších zákonů.

[21] Stěžovatel spatřuje negativní následek v nižší částce vyplacené za pobyt dětí, které jsou přijaty do zařízení v průběhu kalendářního měsíce, který má 31 dnů. K tomu je třeba podotknout, že v případě měsíců, které mají 31 dnů, je stěžovateli opravdu vyplacen státní příspěvek nižší; naopak za pobyt dětí v zařízeních v měsíci únoru obdrží vždy, přepočteno na kalendářní den, státní příspěvek vyšší, než by byl vypočtený podle násobku denní sazby a počtu dnů (28, resp. 29) v tomto měsíci. Nejvyšší správní soud k tomu připomíná, že i výplata ostatních měsíčních dávek zejména z oblasti sociálního zabezpečení je každý měsíc stejná bez ohledu na délku daného kalendářního měsíce. Starobní či invalidní důchod je vyplácen ve stejné výši po všechny kalendářní měsíce; je pak na jeho pobírateli, aby se stejnou částkou „vystačil“ v měsíci únoru, který má 28 dní, ale i v měsíci březnu, který má 31 dní. V této skutečnosti tedy nelze shledat *a priori* nerovnost.

[22] K námitce stěžovatele týkající se potřeby „domýšlet“ chybějící slova „nejméně“ nebo „alespoň“ dva dny v § 42g odst. 3 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí, lze konstatovat, že z důvodové zprávy k zákonu č. 401/2012 Sb., jímž byla provedena změna tohoto ustanovení, z metodických materiálů žalovaného, které k dané problematice vydal, jakož i z kontextu uvedeného ustanovení, v němž je ho užito, je zcela zřejmý úmysl zákonodárce v takových případech krátit státní příspěvek. Výlučně gramatický výklad stěžovatele, založený na absenci výrazu „alespoň“ nebo „nejméně“, z toho důvodu neobstojí. K nemožnosti užití výlučně jazykového výkladu lze odkázat na usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2005, sp. zn. III. ÚS 494/05, který mj. uvedl, „že jazykový výklad představuje toliko prvotní přiblížení se k aplikované právní normě“.

[23] Pokud jde o argumenty stěžovatele týkající se postupu žalovaného v jiných řízeních, v nichž buď přizná příspěvek za jeden den i v případě, kdy dítě nastoupí do zařízení právě až 31. dne v měsíci, nebo nepřizná platbu za celý měsíc v případě, kdy dítě nastoupí do zařízení 2. den v měsíci (ačkoliv zákon hovoří o tom, že nepřítomnost dítěte musí trvat alespoň dva pracovní dny), je třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud se při posuzování kasační stížnosti zabýval tím, jak krajský soud posoudil konkrétní rozhodnutí žalovaného na základě konkrétních námitek účastníka. Není proto jeho úkolem vyjadřovat svůj právní názor k postupům žalovaného v jiných řízeních, případně řešit hypotetické situace, které mohou nastat. Pokud žalovaný, jak ostatně vyplynulo z jeho vyjádření, které

si Nejvyšší správní soud vyžádal, přiznává v případě přijetí dítěte do zařízení 31. den v měsíci státní příspěvek za jeden kalendářní den, lze tento postup označit za přípustný nenárokový benefit ze strany žalovaného, jdoucí nad rámec zákona a vedený snahou o respektování smyslu a účelu zákona.

[24] Závěrem lze říci, že je to stěžovatel sám, jenž má svobodnou vůli působit jako zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc za zákonem stanovených podmínek, i přes jejich problematičnost, anebo nepůsobit, nevyhovují-li mu. Nejvyšší správní soud si je nicméně dobře vědom obtíží, které se v praxi projevují při aplikaci právní úpravy státního příspěvku a které ostatně trefně popsal i sám stěžovatel. Zákon, jak byl schválen, je natolik jednoznačně formulován a současně nevykazuje natolik silné ústavní deficity, aby byl důvod jeho jazykový význam korigovat ústavně konformní interpretací jdoucí nad rámec jeho doslovného znění. Nicméně výše uvedené aplikační obtíže a nepravidelnosti by měly být pro žalovaného jako ústřední orgán státní správy s působností i v oblasti přípravy legislativy v oblasti sociálně-právní ochrany dětí podnětem pro důkladné uvážení, zda nyní aplikovaná právní úprava je vhodná, rozumná a dostatečně spravedlivá, a případně podnítit její úpravy. Variantou, která se nabízí jako přehledná a s minimem nepravidelností a nevhodných situací, by bylo odvíjet ve všech případech výplatu státního příspěvku podle počtu dní, po které zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc poskytovalo své služby.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, pokud neshledal důvody pro jeho nařízení.

[26] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 1. února 2021

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu