



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Mgr. Filipem Skřivanem ve věci

žalobce: **Mgr. A. H.**
bytem X

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 5. 2021, č. j. MPSV-2021/91128-922, sp. zn. SZ/MPSV-2021/81943-922,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 25. 5. 2021, č. j. MPSV-2021/91128-922, sp. zn. SZ/MPSV-2021/81943-922, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalobci se nepřiznává náhrada nákladů řízení
- III. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Olomouci (dále jen „úřad práce“) rozhodnutím ze dne 12. 4. 2021, č. j. 61009/21/PV, žalobci nepřiznal od 1. 7. 2020 příspěvek na bydlení dle zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře (dále jen „zákon o státní sociální podpoře“), neboť žalobce nedoložil podklady rozhodné pro nárok na

dávku, a proto nelze stanovit okruh společně posuzovaných osob dle § 7 zákona o státní sociální podpoře. Žalobce je totiž rozvedený a jeho nezletilá nezaopatřená dcera byla svěřena do střídavé péče rodičů. V takovém případě zákon o státní sociální podpoře v § 7 odst. 3 písm. a) vyžaduje předložení dohody rodičů o tom, s kým se bude nezletilé nezaopatřené dítě posuzovat. Pokud k dohodě nedojde, úřad práce není oprávněn rozhodnout sám o tom, s kým se bude nezletilé dítě posuzovat, a příspěvek na bydlení proto nemůže být přiznán. Odvolání žalobce proti rozhodnutí úřadu práce žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II. Obsah žaloby

2. Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce včasnou žalobu. Namítá, že správní orgány pochybily tím, že se striktně držely neúmyslně chybného zákona, který pozapomněl na některé životní situace, kdy např. bývalá manželka odmítne součinnost. V tomto případě by bylo na místě postupovat analogicky jako u dávek v pomoci v hmotné nouzi či jiných dávek státní sociální podpory, což plyne i ze stanoviska Veřejného ochránce práv, které žalobce dokládá k žalobě. Žalobce proto navrhuje, aby krajský soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného a replika žalobce

3. Žalovaný uvádí, že zákon o státní sociální podpoře (ani zákon o životním a existenčním minimu) neobsahuje žádné ustanovení, které by úřad práce či žalovaného zmocnilo, či mu umožnilo rozhodnout, se kterým z rodičů se bude dítě svěřené do střídavé péče rodičů pro účely příspěvku na bydlení posuzovat. Tedy jinými slovy, není-li předložena dohoda rodičů, nelze stanovit okruh společně posuzovaných osob a dávku příspěvek na bydlení nelze přiznat. Zákonodárce vyjádřil jednoznačně vůli, jakým způsobem chce danou situaci upravit a dokládat. Proto není na místě postupovat analogicky dle právních úprav v jiném systému nepojistných sociálních dávek. Je vyloučeno, aby správní orgány extenzivně interpretovaly dosah právní normy tak, aby na dávku dosáhl právě žalobce. Žalovaný proto navrhuje žalobu jako nedůvodnou zamítnout.
4. Žalobce podal k vyjádření žalovaného repliku. Uvádí, že zákon nemyslí na případy, kdy jeden z rozvedených rodičů dělá schválnosti a není ochoten podepsat požadovanou dohodu. Žalovaný pak svým výkladem jednoduše upře žadatelům o příspěvek na bydlení jejich právo. Žalobce nesouhlasí s tím, že v těchto případech nelze použít analogie. Upozorňuje např. na postup finančního úřadu, který při uplatňování slevy na daních na nezletilé dítě slevu rozdělí.

IV. Posouzení věci krajským soudem

5. Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Žaloba je přípustná (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Za splnění podmínek § 51 s. ř. s. rozhodl soud bez jednání.
6. Žaloba je důvodná.
7. Předmětem sporu je otázka, zda je předložení dohody rodičů nezletilého nezaopatřeného dítěte svěřeného do střídavé péče o tom, s kým bude toto dítě společně posuzováno, nezbytnou podmínkou pro určení okruhu společně posuzovaných osob ve vztahu k příspěvku na bydlení.

8. Podle § 7 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře za rodinu se pro účely tohoto zákona považuje, není-li dále stanoveno jinak, oprávněná osoba a společně s ní posuzované osoby, a není-li těchto osob, považuje se za rodinu sama oprávněná osoba.
9. Podle § 7 odst. 2 písm. b) zákona o státní sociální podpoře společně posuzovanými osobami jsou, není-li dále stanoveno jinak, nezaopatřené děti (§ 11) a rodiče těchto dětí, pokud s oprávněnou osobou spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby.
10. Podle § 7 odst. 3 písm. a) zákona o státní sociální podpoře podmínka, že osoby spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby, se považuje vždy za splněnou, není-li dále stanoveno jinak, jde-li o nezletilé nezaopatřené dítě a jeho rodiče [odstavec 2 písm. b)]; pokud rodiče dítěte uvedení v odstavci 2 písm. b) části věty před středníkem jsou rozvedeni, posuzuje se jako osoba společně posuzovaná s nezaopatřeným nezletilým dítětem rodič, s nímž dítě společně žije, a bylo-li uvedeným rodičům svěřeno dítě do společné nebo střídavé péče obou rodičů podle zvláštního právního předpisu, posuzuje se s nezaopatřeným nezletilým dítětem rodič určený na základě dohody těchto rodičů s tím, že tuto dohodu mohou rodiče změnit vždy jen k prvnímu dni kalendářního čtvrtletí.
11. Podle § 7 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře jde-li o příspěvek na bydlení, považují se za rodinu všechny osoby, s výjimkou osob uvedených v odstavci 4, vymezené podle zvláštního právního předpisu upravujícího životní a existenční minimum.
12. Z jazykového výkladu uvedených ustanovení vyplývá, že obecně stanoví okruh společně posuzovaných osob v případě dávek státní sociální podpory § 7 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře. Pro účely nynější věci je podstatné, že společně posuzovanými osobami jsou nezaopatřené dítě a rodič tohoto dítěte, pokud spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby.
13. Ustanovení § 7 odst. 3 stanoví fikci (srov. výraz „považuje se vždy za splněnou“) splnění druhé podmínky, tj. trvalého soužití a uhrazování nákladů na společné potřeby mimo jiné v případě nezletilých nezaopatřených dětí ve střídavé péči rozvedených rodičů, dle dohody obou rodičů. Jinými slovy, pokud se rodiče dohodnou na tom, s kterým z nich bude takové dítě společně posuzovat, je zcela lhostejno, kde takové dítě trvale žije a zda s rodičem dítě společně uhrazuje náklady na společné potřeby (třebaže v případě střídavé péče lze předpokládat, že fakticky dítě do nějaké míry žije s oběma rodiči).
14. Ustanovení § 7 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře stanoví, kdo se považuje za rodinu, jde-li o příspěvek na bydlení. Jedná se o speciální úpravu pro účely příspěvku na bydlení. Okruh společně posuzovaných osob pro příspěvek na bydlení byl stanoven zvláštní úpravou již v minulosti (srov. § 7 odst. 4 ve znění do 31. 12. 1997, § 7 odst. 6 ve znění do 31. 12. 2010, resp. § 7 odst. 5 ve znění do 30. 6. 2020). Nejvyšší správní soud tato ustanovení vykládal tak, že jsou speciální vůči citované obecné úpravě (§ 7 odst. 2 a 3 zákona o státní sociální podpoře) a v tomto rozsahu se proto obecná ustanovení nepoužijí, a podmínky faktického společného soužití se nezkoumají (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2009, č. j. 4 Ads 96/2009 – 93, nebo ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 Ads 218/2016 – 20).
15. S účinností od 1. 7. 2020 zákonodárce opustil formální kritérium určení okruhu společně posuzovaných osob u příspěvku na bydlení (kterým byl do té doby trvalý pobyt v bytě), a zvolil odkaz na zvláštní právní předpis [§ 4 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu (dále jen „zákon o životním a existenčním minimu“)].

16. Podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona o životním a existenčním minimu *společně se pro účely tohoto zákona, není-li dále stanoveno jinak, posuzují rodiče a nezletilé nezaopatřené děti.* Odkazované ustanovení ve svém třetím odstavci stanoví, že *pokud bylo nezletilé nezaopatřené dítě svěřeno do péče jednoho z rodičů na základě rozhodnutí příslušného orgánu, neposuzuje se společně s druhým rodičem, nestanoví-li tento zákon jinak. V případě svěření dítěte do společné nebo střídavé péče rodičů se dítě posuzuje společně s tím rodičem, se kterým má být posuzováno podle souhlasného prohlášení rodičů. Rodiče mohou měnit toto prohlášení nejdříve po uplynutí kalendářního měsíce. Společně s nezaopatřeným dítětem se posuzuje pro účely tohoto zákona vždy rodič, který prohlašuje pro účely zvláštního právního předpisu, že spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby.* Zde je odkazovaným zvláštním předpisem § 35c zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů (dále jen „zákon o daních z příjmů“), tj. uplatnění daňového zvýhodnění na vyživované dítě žijící s poplatníkem ve společně hospodařící domácnosti.
17. Z uvedeného dle krajského soudu vyplývá, že v případě žalobce nebylo na místě postupovat podle obecných ustanovení zákona o státní sociální podpoře, ani podle § 7 odst. 3 písm. a) tohoto zákona (neboť to stanoví toliko fikci trvalého soužití a uhrazování nákladů na společné potřeby), nýbrž primárně podle § 7 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře a § 4 zákona o životním a existenčním minimu.
18. Podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona o životním a existenčním minimu se společně posuzují rodiče a nezletilé nezaopatřené děti. Zákon i dle důvodové zprávy vychází především z existence vyživovací povinnosti rodičů vůči nezletilým nezaopatřeným dětem, tj. oproti obecné úpravě zákona o státní sociální podpoře nestanoví podmínku, aby spolu osoby zároveň žily a uhrazovaly náklady na společné potřeby. V případě střídavé péče rodičů se společně s dítětem posuzuje vždy ten z rodičů, který pro účely přiznání daně z příjmů fyzických osob uplatňuje slevu na dani na toto dítě. Jinak se nezletilé dítě posuzuje s tím rodičem, se kterým má být posuzováno podle souhlasného prohlášení rodičů.
19. Správní orgány zjistily, že žalobce v posuzovaném období neuplatňoval slevu na dani na svou dceru. Skutečnost, zda tak činila bývalá manželka žalobce, úřad práce ani žalovaný podle všeho nezkoumali. Pakliže by bylo zjištěno, že slevu na dani uplatňovala manželka žalobce, bylo by na místě žalobce pro účely příspěvku na bydlení posuzovat samostatně. Pokud neuplatňuje slevu ani jeden z rodičů, kterým bylo dítě svěřeno do střídavé péče, uvedené kritérium nelze použít.
20. Co se týče požadavku úřadu práce na doložení souhlasného prohlášení, resp. dohody rodičů o tom, s kým se má jejich dcera společně posuzovat, podle § 61 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře platí, že *byl-li příjemce dávky vyzván příslušným orgánem státní sociální podpory, aby osvědčil skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu, je povinen této výzvě vyhovět, a to ve lhůtě do osmi dnů ode dne doručení výzvy, neurčil-li orgán státní sociální podpory delší lhůtu; neučiní-li tak v určené lhůtě, může být výplata dávky zastavena, dávka může být odejmuta nebo nepřiznána, jestliže příjemce byl ve výzvě na tento následek prokazatelně upozorněn.*
21. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce s úřadem práce spolupracoval a rozhodné skutečnosti dokládal. Ani na výzvu však nedoložil dohodu rodičů o tom, s kým se bude nezaopatřená nezletilá dcera žalobce společně posuzovat. Žalobce uvedl, že dohoda není možná. Tuto skutečnost ověřil úřad práce i u bývalé manželky žalobce, která taktéž uzavření dohody s žalobcem vyloučila.

22. Krajský soud nezpochybňuje, že v řízení o žádosti o dávku státní sociální podpory je povinností účastníka správního řízení poskytovat správnímu orgánu součinnost při opatřování podkladů řízení a pokud možno aktivně spolupracovat (§ 50 odst. 2 správního řádu). To se však týká opatřování takových podkladů, u kterých je v moci účastníka řízení tyto podklady získat. Předmětná dohoda však není v dispozici žalobce, jedná se o dvoustranné právní jednání. Zde pro naplnění požadavku součinnosti dle krajského soudu postačí prokázat, že se žalobce o získání souhlasného prohlášení neúspěšně pokusil. To v nynějším případě prokázáno bylo. Pokud z jakéhokoli důvodu nebylo možné dohodu uzavřít, z povahy věci ji žalobce nemohl ani při sebevětší snaze doložit. V takovém případě je dle krajského soudu obecně vyloučeno, aby správní orgány postupovaly dle § 61 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře a dávku nepřiznaly pro nesplnění povinnosti žalobce osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku.
23. Krajský soud souhlasí s obecnými východisky, že je zejména na vůli zákonodárce, jakým způsobem stanoví rozsah a vymezí podmínky státní sociální podpory (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2008, č. j. 4 Ads 62/2007 – 72). Rozsah dávky příspěvku na bydlení je podmíněn zejména vztahem rozhodného příjmu oprávněné osoby a normativních nákladů na bydlení a tím, že nárok na tuto dávku má pouze vlastník nebo nájemce bytu, který svým stavebně technickým uspořádáním a vybavením splňuje požadavky na trvalé bydlení a je k tomuto účelu užívání určen podle stavebního zákona nebo je zkolaudován jako byt. Naproti tomu však krajský soud nenachází žádné rozumné důvody pro to, aby byli výkladem zákona z okruhu oprávněných osob zcela vyjmuti rodiče nezletilých dětí ve střídavé péči, kteří nejsou schopni se dohodnout, kdo z nich bude s dětmi společně posuzován. K tomuto důsledku však vedou právě závěry žalovaného a s tím související „nemožnost“ určit okruh oprávněných osob, přičemž tento výklad nemá dostatečnou oporu ani v textu zákona.
24. Žalovaný tak dle krajského soudu nemůže ustat na závěru, že daňové zvýhodnění na nezletilé dítě neuplatňuje žádný z rodičů (pokud by toto bylo zjištěno) a nebyla předložena dohoda o tom, s kým bude dítě posuzováno. Při respektování principu, že dítě se v případě střídavé péče posuzuje v jednom období společně pouze s jedním rodičem (též § 7 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře), bude v takových situacích na úřadu práce, aby určil, se kterým rodičem se bude v daném období nezletilé nezaopatřené dítě posuzovat. Při tom musí zohlednit skutečnosti, které v tom kterém konkrétním případě vyjdou najevo. Těmi bude obecně zejména rozsah péče o nezletilé dítě; pokud je rozsah péče obou rodičů shodný a o dávku žádají oba rodiče, není vyloučeno ani to, že dítě bude posuzováno v různých obdobích s jiným z rodičů.
25. Krajský soud si je vědom, že zákon v případě dávky příspěvku na bydlení výslovně nestanoví, že by měl úřad práce tímto způsobem postupovat (na rozdíl od např. dávek pomoci v hmotné nouzi dle § 8 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi). S ohledem na shora uvedené má však krajský soud ve shodě s žalobcem a vyjádřením Veřejného ochránce práv za to, že se jedná o mezeru, kterou je třeba zaplnit výkladem. V tomto ohledu je možné vycházet jak z obecných zásad správního řízení, tedy povinnosti správních orgánů šetřit oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká a dbát, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu (§ 2 odst. 3 a 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu), tak z analogické úpravy v jiných ustanoveních zákona o státní sociální podpoře. Tak je tomu např. v § 19 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře, podle něhož

nedohodnou-li se osoby, které mají dítě v přímém zaopatření, určí krajská pobočka Úřadu práce, které z těchto osob se bude vyplácet přídavek na dítě.

26. V tomto případě zákonodárce zjevně neměl v úmyslu „sankcionovat“ rodiče, kteří se nedohodnou na okruhu společně posuzovaných osob tím, že by je zcela vyloučil z nároku na předmětnou dávku. Zákon nic takového nestanoví. Stejně tak se dle krajského soudu nejedná o rozumné a ospravedlnitelné kritérium omezení sociálních práv určité skupiny osob, které je jinak v zásadě v kompetenci zákonodárce. Zároveň není možné dávku nepřiznat dle § 61 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře pro nesplnění povinnosti žalobce osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, neboť není stanovena povinnost rodičů vyžadovanou dohodu uzavřít, ani mechanismus řešení případných sporů, a uzavření dohody není v moci samotného žalobce. Úřad práce a žalovaný však ani za této situace nemají možnost ve věci nerozhodnout, proto musí postupovat shora uvedeným způsobem.

V. Závěr a náklady řízení

27. Krajský soud proto zrušil žalobou napadené rozhodnutí pro nezákonnost podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení žalovaného váže právní názor krajského soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
28. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci vzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žádné ovšem neuplatnil. Proto mu krajský soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení ex lege (§ 60 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o ní musí stěžovatele zastupovat advokát. To neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, právnické vzdělání, které se vyžaduje pro výkon advokacie.

Brno dne 2. června 2022

Mgr. Filip Skřivan, v. r.
samosoudce