



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Lenky Krupíckové a Davida Hipšra v právní věci žalobce: **A. H.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 2. 6. 2022, č. j. 22 A 47/2021-33,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Předmětem sporu je otázka, zda je dohoda rodičů nezletilého nezaopatřeného dítěte svěřeného do jejich 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.

[2] Úřad práce České republiky – Krajská pobočka v Olomouci (dále též „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 též „zákon o státní sociální podpoře“). Podle úřadu práce žalobce nedoložil podklady rozhodné pro stanovení okruhu 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 podle úřadu práce 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. Jelikož žalobce příslušnou dohodu nepředložil a úřad práce není oprávněn rozhodnout sám o tom, s kým se bude nezletilé dítě posuzovat, nemůže být příspěvek na

bydlení přiznán. Odvolání žalobce proti rozhodnutí úřadu práce žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 5. 2021 zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II.

[3] Rozhodnutí žalovaného Krajský soud v Brně (dále též „krajský soud“) k žalobě žalobce v záhlaví uvedeným rozsudkem zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podle krajského soudu bylo namíste postupovat primárně podle § 7 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře a § 4 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu (dále též „zákon o životním a existenčním minimu“). Jelikož nebylo zjištěno, že by některý z rodičů uplatňoval daňové zvýhodnění na vyživované dítě žijící s poplatníkem ve společně hospodařící domácnosti („sleva na dítě“), nebylo možné použít toto kritérium podle § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu. Současně však nebylo možné nepřiznat žalobci dávku pro nesplnění povinnosti osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku (doložit dohodu rodičů). Žalobce se správním orgánem aktivně spolupracoval, avšak obstarání předmětné dohody není v jeho dispozici; jedná se o dvoustranné právní jednání. Podle krajského soudu není rozumný důvod výkladem zákona zcela vyjmout z okruhu oprávněných osob rodiče nezletilých dětí ve střídavé péči, kteří nejsou schopni se dohodnout, kdo z nich bude s dítětem společně posuzován. V takové situaci bude na správním orgánu, aby na základě individuálních okolností (zejména rozsah péče) určil, se kterým rodičem se bude v daném období nezletilé nezaopatřené dítě posuzovat, jako se tomu děje například podle § 8 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. Příslušnou mezeru v zákoně je totiž zapotřebí vyplnit výkladem, jak ostatně uzavřel rovněž veřejný ochránce práv ve svém stanovisku. Úmyslem zákonodárce nebylo „sankcionovat“ rodiče, kteří se nedohodnou na okruhu společně posuzovaných osob tím, že by je zcela vyloučil z nároku na předmětnou dávku. Nejedná se ani o rozumné a ospravedlnitelné kritérium omezení sociálních práv určité skupiny osob, které je jinak zásadně v kompetenci zákonodárce.

III.

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). Namítl, že zákon nerozlišuje, zda nebyla výzva splněna ze subjektivních či objektivních důvodů. Jedná se o splnění zákonné podmínky pro vznik nároku. Nedohodli-li se rodiče, nemohl stěžovatel stanovit okruh společně posuzovaných osob úvahou; k tomu nemá pravomoc. Dále stěžovatel poukázal na instrukci náměstkyně pro řízení sekce 7 č. 5/2020 (závazná metodika), podle níž se při stanovení okruhu společně posuzovaných osob přednostně aplikují ustanovení zákona o státní sociální podpoře. Instrukce tedy neodkazuje na postup dle § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu, dle zákonů o nepojistných dávkách ani na analogický postup podle zákona o státní sociální podpoře. Správní orgány nemají kompetenci řešit v podstatě občanskoprávní spor ohledně neshody rodičů na základních principech péče o dítě a zajištění jeho potřeb. Nemohou ani uplatnit správní uvážení, že není třeba dohody rodičů, neboť by postupovaly

pokračování

nad rámec zákona. Uvážení stěžovatele by neodpovídalo požadavkům na řešení věci v souladu s veřejným zájmem, zákazem vzniku nedůvodných rozdílů a individuálním posouzením každé jednotlivé věci. Taktéž odkaz na § 19 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře je nepřipadný, neboť ten upravuje výplatu již přiznané dávky. Žalobce není postupem správních orgánů sankcionován, nýbrž spadá do skupiny osob, které nesplnily podmínku pro vznik nároku na dávku. Nevůli rodičů dohodnout se na výchově jejich dítěte nelze napravit extenzivním výkladem právní normy, určené už podle jejího názvu k sociální pomoci oprávněným žadatelům. Zákon neposkytuje pro takový postup náležitou oporu a jedná se o soudcovské dotváření práva jdoucí nad jeho pravomoc. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby kasační soud napadený rozsudek zrušil, a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Jedná se však o věc, o níž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce dle § 31 odst. 2 s. ř. s., a proto se soud podle § 104a s. ř. s. zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele. Není-li tomu tak, Nejvyšší správní soud takovou kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou.

[7] Institut nepřijatelnosti a jeho dopady do soudního řízení správního Nejvyšší správní soud podrobně vyložil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, v němž interpretoval neurčitý právní pojem „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“. O přijatelnou kasační stížnost se dle výše citovaného rozhodnutí může jednat v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[8] Nejvyšší správní soud kasační stížnost přijal k meritornímu přezkumu, neboť se její meritum (viz odst. [1]) dotýká právní otázky, která dosud nebyla judikaturou řešena.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Dle § 7 odst. 1 věty první zákona o státní sociální podpoře platí, že [z]a 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 (důraz přidán soudem).

[11] Dle § 7 odst. 2 písm. b) zákona o státní sociální podpoře [s]polečně posuzovanými osobami jsou, **není-li dále stanoveno jinak**, nezaopatřené děti (§ 11) a rodiče těchto dětí; za rodiče

se považují i osoby, jimž byly nezaopatřené děti svěřeny do péče nahrazující péči rodičů na základě rozhodnutí příslušného orgánu, manžel, partner^{31a)} rodiče nebo uvedené osoby, vdovec nebo vdova po rodiči nebo uvedené osobě a druh (družka) rodiče nebo uvedené osoby (důraz přidán soudem).

[12] Dle § 7 odst. 3 písm. a) zákona o státní sociální podpoře [p]odmínka, 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,^{7a)} **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** (důraz přidán soudem).

[13] Dle § 7 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře [j]de-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 (důraz přidán soudem).

[14] Dle § 24 odst. 3 zákona o státní sociální podpoře [s]plňuje-li podmínky nároku na příspěvek na bydlení více osob, náleží příspěvek na bydlení jen jednou, a to osobě určené na základě dohody těchto osob. **Nedohodnou-li se tyto osoby, určí krajská pobočka Úřadu práce, která o příspěvku rozhoduje, které z těchto osob se příspěvek na bydlení přizná** (důraz přidán soudem).

[15] Dle § 30a odst. 2 zákona o státní sociální podpoře [p]ři péči o totéž dítě zakládající nárok na rodičovský příspěvek nebo splňují-li podle § 30b odst. 1 podmínku péče o dítě pro nárok na rodičovský příspěvek v jednom kalendářním měsíci oba rodiče tak, že **každý ji splňuje po část měsíce**, náleží rodičovský příspěvek jen jednou, a to rodiči určenému na základě dohody rodičů. **Nedohodnou-li se rodiče, určí krajská pobočka Úřadu práce, která o rodičovském příspěvku rozhoduje, kterému z rodičů se rodičovský příspěvek přizná** (důraz přidán soudem).

[16] Dle § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu [p]okud 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 svěřením 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 předpisu⁴⁾, že spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby³⁾** (důraz přidán soudem).

[17] Zákon o státní sociální podpoře stanoví v § 7 okruh osob spadajících do pojmu „rodina“, který je základem pro určení společně posuzovaných osob. Ustanovení § 7 odst. 3 stanoví okruh těchto osob obecně, přičemž v § 7 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře je tento okruh vymezen speciálně pro účely příspěvku na bydlení.

[18] K tomuto systematickému výkladu zákona o státní sociální podpoře se vyjádřil Nejvyšší správní soud v již dobovém rozsudku ze dne 2. 12. 2009, č. j. 4 Ads 96/2009-93, tak, že „institut okruhu společně posuzovaných osob, který slouží ke stanovení rozhodného příjmu pro

pokračování

účely stanovení nároku na dávky státní sociální podpory je zároveň i nutnou součástí výkladu pojmu 'rodina' v intencích § 7 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb. Zákon upravuje definici tohoto pojmu jednak v rovině obecné, a jednak v rovině zvláštní, v níž stanovuje výjimky pro účely některých testovaných dávek státní sociální podpory (sociální příplatek, příspěvek na bydlení). Obecným principem úpravy institutu společně posuzovaných osob, které jsou taxativně vypočteny v ustanovení § 7 odst. 2 písm. a) – d) tohoto zákona, je splnění dvou podmínek, a to jednak trvalého soužití těchto osob s oprávněnou osobou, a jednak společné uhrazování nákladů na společné potřeby.“ K § 7 odst. 6 zákona o státní sociální podpoře (od 1. 1. 2011 je tato právní úprava obsažena v § 7 odst. 5 tohoto zákona) konstatoval, že „je vůči citované obecné úpravě speciální a týká se vymezení okruhu společně posuzovaných osob pro účely posouzení nároku na příspěvek na bydlení“, přičemž rovněž uvedl, že „s poukazem na velmi stručný, přesto však jednoznačný odkaz v důvodové zprávě k zákonu č. 117/1995 Sb. je naproti tomu třeba vycházet z toho, že zákonodárce zamýšlel konstruovat okruh společně posuzovaných osob pro příspěvek na bydlení odlišně. Rovněž tak relevantní literatura k tomuto problému uvádí, že okruh společně posuzovaných osob pro účely příspěvku na bydlení je definován jiným způsobem, a to tak, že za rodinu se považují všechny osoby, které jsou v témže bytě hlášeny k trvalému pobytu, a to bez ohledu na to, zda spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby, či nikoliv. Z uvedeného vymezení okruhu společně posuzovaných osob vyplývá, že se v tomto případě nepřiblíží k příbuzenským svazkům (viz k tomu Břeská, N., Burdová, E., Vránová, L. Státní sociální podpora s komentářem a příklady k 1. 5. 2007, 11. aktualizované a doplněné vydání, ANAG 2007, str. 52). Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem stěžovatele, že § 7 odst. 6 zákona č. 117/1995 Sb. (do 31. 12. 1997 se jednalo o § 7 odst. 4) nebylo a není možné v souladu s principem racionálního zákonodárce vykládat tak, že je úřad státní sociální podpory povinen zkoumat i u žadatele o příspěvek na bydlení u zjištěného okruhu společně posuzovaných osob, zda spolu trvale žijí a uhrazují společně náklady na své potřeby. To by bylo ve zjevném rozporu s evidentní vůlí zákonodárce upravit okruh společně posuzovaných osob pro účely posouzení nároku na tuto dávku odlišně, tj. pomocí formálního kritéria - údaje o trvalém pobytu v bytě, v němž má trvalý pobyt i oprávněná osoba (žadatel o dávku). Aby toto legislativní opatření přineslo do praxe žádaný efekt, musel zákonodárce vyloučit obě obecné podmínky příslušnosti osoby do okruhu společně posuzovaných osob – trvalé soužití a společnou úhradu nákladů na své potřeby.“ Citované závěry následoval Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudcích ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 Ads 218/2016-20, a ze dne 17. 2. 2016, č. j. 9 Ads 262/2015-25.

[19] Nemění na nich nic ani novela zákona o státní sociální podpoře provedená zákonem č. 363/2019 Sb., ve které zákonodárce upustil od formálního kritéria přihlášení osoby k trvalému pobytu. Zákonodárce v textu zákona toliko odstranil formální kritérium trvalého bydliště, avšak zachoval pravidlo o vymezení rodiny speciálně v odst. 5 téhož ustanovení, které odkazuje na zákon o životním a existenčním minimu. V opačném případě by odkaz na zvláštní právní předpis vymezující životní a existenční minimum postrádal jakýkoliv smysl (zákonodárce v § 7 opakovaně používá floskuli „není-li dále stanoveno jinak“). Cílem novely (dle obecné části důvodové zprávy) nadto bylo v oblasti příspěvku na bydlení toliko upřesnit úpravu okruhu osob, které se posuzují společně pro nárok na příspěvek na bydlení. To samo o sobě umožňuje právě i odkazované ustanovení zákona o životním a existenčním minimu, které je systematicky „dále“, a může tak rozsah výše vymezených pojmů stanovit „jinak“.

[20] Pro stanovení obsahu pojmu rodina, tedy i okruhu společně posuzovaných osob se pro účely příspěvku na bydlení proto bude primárně vycházet ze zákona o životním a existenčním minimu, jak správně uvedl krajský soud. Na tuto otázku nemá vliv metodika uváděná stěžovatelem, která může toliko založit legitimní očekávání žalobce, nikoliv však jít proti výslovnému znění zákona (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2019, č. j. 1 As 10/2019-32, č. 3961/2020 Sb. NSS).

[21] Zákon o státní sociální podpoře s odkazem na zákon o životním a existenčním minimu za primární kritérium pro určení společně posuzovaných osob, jde-li o nezaopatřené nezletilé dítě rozvedených rodičů (v souzené věci jde o dítě svěřené do střídavé péče), považuje prohlášení jednoho z rodičů, že spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby, učiněné dle § 35c zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. S touto situací spojuje zákon slovo „vždy“. Uvedená vazba zákona o životním a existenčním minimu na zákon o daních z příjmů je logická z toho důvodu, že zákon o daních z příjmů, podobně jako zákon o státní sociální podpoře s odkazem na zákon o životním a existenčním minimu, vychází z poskytnutí dávky rodiči, který žije ve společně hospodařící domácnosti s nezletilým nezaopatřeným dítětem. Jde o materiální kritérium (fakticita soužití). Rodiče se mohou vzájemně dohodnout pouze na tom, na které z (více) společných dětí žijících s nimi ve společně hospodařící domácnosti si každý z nich uplatní nárok (srov. [MORÁVEK, Zdeněk. § 35c DAŇOVÉ ZVÝHODNĚNÍ PRO POPLATNÍKY DANĚ Z PŘÍJMŮ FYZICKÝCH OSOB. In: HLAVÁČ, Jiří, Radim BLÁHA, Zdeněk MORÁVEK, Petr BERÁNEK, Ondřej DRÁB, Matěj NEŠLEHA a Lukáš HRDLÍČKA. Zákon o daních z příjmů: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-10-9]. ASPI_ID KO586_1992CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.]. Výše uvedené tak směřuje ke zjednodušení administrativy, neboť určení toho, s kým dítě žije dle zákona o státní sociální podpoře pro účely příspěvku na bydlení, lze fakticky převzít z prohlášení dle § 35c zákona o daních z příjmů. Ztěžuje se tím i možnost uplatnění si dávky (příspěvku na bydlení) rodičem, který s nezletilým nezaopatřeným dítětem nežije ve společně hospodařící domácnosti (fakticita soužití nerozlučně spjatá se zaopatřením nezletilého dítěte) dle § 35c zákona o daních z příjmů.

[22] Další z možností, kterou zákon o životním a existenčním minimu výslovně stanoví pro určení společně posuzovaných osob v situaci posuzování dětí ve střídavé péči s jedním z rozvedených rodičů, je souhlasné prohlášení těchto rodičů. Krajský soud k této variantě poznamenal, že se jedná o dohodu, tedy dvoustranné právní jednání. To sice není zcela přesné, neboť se jedná o souhlasné prohlášení rodičů, které představuje dvě jednostranná právní jednání. Tato ovšem musí být souhlasného obsahu, tudíž fakticky zde musí dojít ke „shodě“ vůle obou osob, jako se tomu děje u dvoustranného právního jednání – dohody. Lze přitom souhlasit s krajským soudem, že není v silách žalobce, aby tento úkon, bez součinnosti druhého rodiče, na výzvu správního orgánu doložil („donutil“ druhého rodiče cokoli prohlásit). Jde o jednostranný projev vůle třetí osoby, na který nemá žalobce žádný vliv. Bylo by proto vskutku nelogické, kdyby správní orgány po nedoložení obsahově shodného prohlášení druhého rodiče postupovaly dle § 61 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře a dávku nepřiznaly pro nesplnění povinnosti žalobce osvědčit skutečnosti rozhodné pro vznik nároku na dávku. Ostatně, úpravu v § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu (ve spojení s § 7 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře) nelze chápat jako podmínku pro přiznání nároku na dávku, nýbrž jako kolizní normu, podle níž se toliko

pokračování

určuje, s kterým rodičem bude dítě [při (ne)existenci společné domácnosti jeho rodičů] pro účely posouzení splnění podmínek pro vznik nároku na dávku posuzováno.

[23] Soud v této souvislosti nepomíjí, že i u prohlášení jednoho z rodičů dle § 35c zákona o daních z příjmů může dojít k tomu, že oba rodiče učiní citované prohlášení na stejné zdaňovací (tedy i dávkové) období (o tom dále). Zákon tak v prvních dvou kritériích fakticky vychází z jednostranných prohlášení, které se ideálně mají svým obsahem shodovat, což žadatel o dávku (zde žalobce) nemůže ovlivnit. Jde o svobodnou vůli obou rodičů. V případě, že se však tito nedohodnou, či z rozličných důvodů nedojde k prohlášení dle § 35c zákona o daních z příjmů, použije se poslední, výchozí kritérium – svěřením do péče.

[24] Posledním kritériem stanoveným ve větě první § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu, sloužícím k určení společně posuzovaných osob, je svěřením dítěte do péče (výchovy). V souzené věci stěžovatel správním orgánům adresoval rozsudek Okresního soudu v Přerově ze dne 12. 11. 2012, č. j. 0 Nc 1140/2011-175, kterým byl stanoven rozsah svěřením do péče (výchovy) nezletilých nezaopatřených dětí. Na základě tohoto rozsudku je patrné, kdy se dítě ve střídavé péči považuje za žijící a společně uhrazující náklady na své potřeby s matkou a kdy s otcem, tedy kdy je dle § 7 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře ve spojení s první větou § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu „rodinou“.

[25] Toto kritérium krajský soud při posouzení věci nevzal v potaz. Vycházel z toho, že situace žalobce (nemožnost obstatat „dohodu“ rodičů o tom, s kým bude dítě posuzováno pro absenci vůle druhého z rodičů) představuje mezeru v zákoně, kterou je zapotřebí vyplnit výkladem a uložil správním orgánům, aby si učinily úsudek o společně posuzované osobě v rámci správního uvážení. Podle Nejvyššího správního soudu krajský soud dospěl ke správnému závěru, avšak k tomuto nevede nutně pouze analogie zvolená krajským soudem, ale i jiná výkladová metoda. Lze se totiž opřít o text samotného § 7 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře ve spojení s § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu, konkrétně výše zmiňované věty první § 4 odst. 3 zákona (*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*).

[26] Soud neodhlédl od skutečnosti, že zákon ve větě první § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu primárně míří na situaci svěřením dítěte do výlučné péče jednoho z rodičů. To však fakticky zahrnuje i situace svěřením dítěte do péče (byť střídavé) po stanovenou dobu výlučně jednomu z rodičů, jako v nyní posuzované věci. Střídavá péče totiž spočívá v tom, že dítě je svěřeno pro určité časové období do péče jednoho z rodičů a pro následující časové období do péče druhého rodiče (NOVÁ, Hana. § 907 [Možnosti a podmínky při rozhodování o výchově dítěte]. In: PETROV, Jan, VÝTISK, Michal, BERAN, Vladimír a kol. Občanský zákoník. 2. vydání (2. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2023.). Při výkladu dotčených ustanovení pak nelze pominout, že podstatou příspěvku na bydlení je zachytit osoby a rodiny, které mají nedostatečné finanční zdroje na krytí nákladů na udržení jejich stávajícího bydlení (srov. obecnou část důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona č. 203/2022 Sb., změna zákona o státní sociální podpoře a zákona o pomoci v hmotné nouzi, sněmovní tisk 235). Vychází se přitom z faktického soužití osob, které spolu žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby (srov. zvláštní část důvodové zprávy

k § 7 vládního návrhu zákona o státní sociální podpoře, sněmovní tisk č. 1444). Není proto po rozumu (a zákonodárce to ani nezamýšlel) činit rozdíl bez dalšího mezi rodinami (tvořícími jednoho rodiče a nezaopatřené nezletilé dítě) ve stejné sociální situaci. Žije-li nezletilé nezaopatřené dítě (ve společné domácnosti) s rodičem, s nímž by dosáhlo na příspěvek na bydlení, a spolu uhrazují náklady na své potřeby, není rozdíl, zda je soužití deklarováno souhlasným prohlášením, prohlášením učiněným správcí daně, či stanoveno rozsudkem soudu, který rozsah péče určil (stanovil, kdy je dítě ve výlučné péči daného rodiče). Všechny tyto situace by měly zachytit rodiny s nedostatečnými finančními zdroji na krytí nákladů na udržení stávajícího bydlení. Stanovení nesplnitelných kritérií pro určitou „část“ žadatelů o příspěvek na bydlení formou nutnosti „dohodnout“ se na rozsahu péče o dítě je kritériem arbitrárním, a výklad stěžovatele tak směřuje k nastolení neracionální nerovnosti. Zákonodárce přitom toliko stanovil pořadí, podle kterého správní orgány při posuzování žádosti o příspěvek na bydlení vycházejí (postupují). Fakticitu soužití mohou správní orgány v zákonem stanovených situacích ověřit dle § 7 odst. 6 zákona o státní sociální podpoře.

[27] Soud nepovažuje za nezbytné, aby se v situaci rodičů, kteří dokládají okruh společně posuzovaných osob v případě dětí ve střídavé péči příslušným soudním rozhodnutím o rozsahu svěření dítěte do péče, zabýval rovněž přesným výpočtem výše nároku, resp. dalšími podmínkami vzniku nároku na příspěvek na bydlení, co se týče výpočtu rozhodného příjmu a nákladů na bydlení. Vybočil by totiž již z předmětu nyní posuzované věci. Na okraj toliko upozorňuje, že zákon o státní sociální podpoře zná možnost správního uvážení i pro příspěvek na bydlení (srov. § 24 odst. 3) a pracuje i se situací, ve které jsou podmínky přiznání nároku na dávku splněny toliko pro část měsíce (§ 30a odst. 2 téhož zákona). Ostatně dle § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu se společné prohlášení rodičů pro účely nároku na příspěvek na bydlení může každý měsíc měnit, a to v rámci čtvrtročního „dávkového období“. Případné nedůslednosti zákona se pak nesmí projevit nedůvodně rozdílně v postavení žadatelů o dávku. Nelze opomíjet, že se v souzené věci nejedná toliko o materiální pomoc rodiči, ale i dítěti, které, žije-li s rodičem ve společné hospodařící domácnosti (byť po vymezenou dobu), je zpravidla osobou společně posuzovanou dle zákona o státní sociální podpoře (viz výše).

[28] Soud tedy uzavírá, že nemohl přistoupit na výklad stěžovatele, neboť ten by vedl k rozdílnému zacházení s osobami na základě nahodilé skutečnosti, kterou nemohou fakticky ovlivnit. Souhlasné prohlášení rodičů dle § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu je právní jednání, jehož vznik je podmíněn vůlí obou jeho aktérů a nelze ani po jednom z nich spravedlivě požadovat doložení souhlasného prohlášení toho druhého, a podmiňovat tím vznik nároku na dávku. Podání prohlášení dle § 35c zákona o daních z příjmů pak není povinností, ale právem každého rodiče jednotlivě, pakliže tento dosáhne určité minimální výše příjmů ze závislé nebo samostatné činnosti. Navíc je mohou učinit oba rodiče či naopak žádný, přičemž může dojít i k překryvu v prohlašovaných obdobích, která jsou měsíční, a nemusí proto přesně reflektovat časové úseky péče o nezaopatřené dítě, resp. vůli rodičů na uplatnění daňového zvýhodnění na dítě. Navíc i pravidlo stanovené v § 35c odst. 10 zákona o daních z příjmů, že 1/12 daňového zvýhodnění za kalendářní měsíc se poskytuje tomu, kdo na jeho počátku splnil podmínky pro jeho uplatnění, vyživuje-li dítě kalendářní měsíc, naráží na skutečnost, že lichých a sudých týdnů není v roce stejně a v rámci střídavé péče obvykle nedochází k tomu, že se

pokračování

nezaopatřené děti určují do péče rodičům na dobu jednoho kalendářního měsíce (zpravidla jde o týden či dny). Neobstojí ani výklad, že daňové zvýhodnění si může uplatnit rodič, který splnil podmínky pro jeho přiznání k prvnímu dni kalendářního měsíce. Nelze totiž opomenout, že daňové zvýhodnění má reflektovat úlevu na dani u rodiče, jenž o dítě fakticky pečuje. V případě, že je rozsudkem soudu přiznaná péče jednomu z rodičů v každém prvním týdnu v měsíci, neměl by druhý po celý rok, byť by o dítě pečoval, krom prvního kalendářního měsíce, nárok (ani poměrný) na daňové zvýhodnění, což je pro účely příspěvku na bydlení absurdní. Rozepře mezi rozvedenými rodiči tak fakticky mohou vyloučit skupinu materiálně zranitelných osob bez racionálního důvodu z nároku na příspěvek na bydlení. To považuje soud za hrubě neracionální a jdoucí proti smyslu a účelu dávky (příspěvku na bydlení). Nelze opomenout ani skutečnost, že pro přiznání nároku na daňové zvýhodnění či daňový bonus, je zapotřebí splnit další podmínky stanovené zákonem, jako například výši příjmu (srov. např. § 35c odst. 4 a 5 zákona o daních z příjmů).

[29] Východiskem pro určení společně posuzovaných osob je tedy v situaci, jakou je ta nynější, svěřením do péče (výchovy) dítěte provedené (zpravidla) rozsudkem soudu.

[30] Rozsudek o určení péče (jejího rozsahu) pravomocně určuje, který rodič má kdy dítě ve své péči. Stanoví tedy fakticky i přesný počet dní v roce, v nichž ten který rodič o dítě pečuje. „Nedohodnou-li“ se proto rodiče, kteří se v péči o dítě střídají ve stanovených intervalech, je právě výrok soudu o svěřením dítěte do výchovy pro posouzení nároku na příspěvek na bydlení rozhodný (fakticky nahrazuje vůli rodičů stran péče o nezletilé). Jde navíc o rozhodnutí soudu, které je závazné pro jeho účastníky a v meritu sporu zakládá překážku věci rozhodnuté (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2022, č. j. 1 Afs 86/2021-34). Není proto důvod v otázce svěřením dítěte do péče nevycházet právě z rozsudku soudu, nedošlo-li ke změně skutkových okolností věci.

[31] V konečném důsledku tak výklad zastávaný krajským soudem narovnával, v souladu s vyloučením neracionální nerovnosti dle čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (k tomu srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 40/17), situaci žalobce ústavněkonformním způsobem. Stanovení kritérií pro přiznání příspěvku na bydlení na základě náhodných skutečností nelze (obzvláště vyzývat k doložení souhlasného prohlášení druhého rodiče při nevůli jednoho z nich). Byť krajský soud blíže nerozvedl poslední z posuzovaných kritérií pro příspěvek na bydlení (rozhodnutí o svěřením do péče), správně poukázal na nutnost posouzení rozsahu péče o nezletilé, kterou individuálně zhodnotí správní orgány obdobně jako například dle § 8 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. K tomuto závěru se ostatně přiklonil i veřejný ochránce práv v dopise adresovaném žalobci (str. 4 spisu krajského soudu). V něm, stejně jako krajský soud, sledoval dosažení stejného cíle [smyslu a účelu posuzované právní úpravy, objektivního (a racionálního) narovnání situace nezletilých nezaopatřených dětí svěřených do střídavé péče]. V této souvislosti upozornil i na skutečnost, že zákonodárce si je obtížností situace vědom a v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky je projednáván (aktuálně je projednávání přerušeno) mimo jiné poslanecký návrh novely zákona o státní sociální podpoře (sněmovní tisk č. 652, Poslanecká sněmovna, 8. období, 2017 - 2021), ve kterém se v § 7 odst. 5 uvádí, že *nedohodnou-li se rodiče, určí krajská pobočka Úřadu práce, která o příspěvku na bydlení rozhoduje, s kterým rodičem bude dítě posuzováno*. Cestu, kterou krajský

soud k dosažení smyslu a účelu právní úpravy zvolil, nelze označit za *a priori* nesprávnou. Sám zákonodárce posuzované ustanovení zákona zamýšlí zpřehlednit (ujasnit).

[32] Nelze opomenout, že podstatou posuzované věci bylo posouzení zákonnosti nepříznivého výsledku žádosti žalobce s ohledem na nedoložení podkladů pro nárok na výplatu příspěvku na bydlení, přičemž k doložení byl žalobce vyzván dle § 61 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře. V tomto Nejvyšší správní soud beze zbytku souzní se závěrem rozsudku krajského soudu, že správní orgány měly dostatek podkladů pro rozhodnutí o dávce, přičemž měly vycházet dle § 4 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu z rozsahu péče stanovené rozsudkem civilního soudu o úpravě poměrů k nezletilým pro dobu (do i) po rozvodu manželství, který žalobce doložil. Krajský soud tedy nepochybil, pokud odkázal právě na toto ustanovení zákona a správní orgány zavázal posouzením rozsahu péče.

[33] Pro výše uvedené Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl dle § 60 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, má tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v tomto řízení důvodně vynaložil. V řízení o kasační stížnosti mu však žádné náklady nevznikly (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2021, č. j. 8 Ads 225/2020-32).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. října 2023

Tomáš Foltas
předseda senátu