



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **A. S.**, zast. Mgr. Janem Švarcem, advokátem se sídlem Vodičkova 695/24, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 11. 2020, č. j. 4 Ad 11/2018 - 30,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým městský soud zamítl její žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 5. 2018, č. j. MPSV-2018/87247-911; tímto rozhodnutím žalovaný zamítl stěžovatelčino odvolání a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 28. 2. 2018, č. j. 348050/18/AB, jímž správní orgán I. stupně nepřiznal dávku státní sociální podpory přídavku na dítě ode dne 1. 10. 2017.

[2] Žádost o přídavek na dítě podle § 17 an. zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění rozhodném pro posuzovanou věc (dále jen „zákon o státní sociální podpoře“), podala stěžovatelka ke správnímu orgánu I. stupně, který jí dne 12. 1. 2019 zaslal výzvu podle § 61 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře, aby ve lhůtě osmi dnů doložila příjem svých rodičů, případně, nežije-li s nimi ve společné domácnosti, potvrzení od jejich zaměstnavatelů, že neuplatňují slevu na dani na nezaopatřené dítě. Zároveň stěžovatelku poučil, že pokud výzvě nevyhoví, nemusí jí být dávka přiznána. Stěžovatelce byla výzva doručena téhož dne.

[3] Dne 23. 1. 2018 stěžovatelka zaslala správnímu orgánu I. stupně písemnost označenou jako „*vyjádření k výzvě*“, v níž uvedla, že její rodiče nejsou společně posuzovanými osobami, neboť s ní nežijí trvale. Vyslovila též názor, že potvrzení od zaměstnavatele rodičů, že neuplatňují slevu na dani na nezaopatřené dítě, není rozhodnou skutečností, a i kdyby byla, nebyla by stěžovatelka povinna jej předkládat.

[4] Dne 28. 2. 2018 správní orgán I. stupně vydal výše uvedené rozhodnutí, jímž stěžovatelce dávku nepřiznal, neboť ve stanovené lhůtě neosvědčila rozhodné skutečnosti (nepředložila potvrzení zaměstnavatelů rodičů, že neuplatňují slevu na dani na nezaopatřené dítě). Žalovaný následně zamítl stěžovatelčino odvolání a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jak již bylo uvedeno výše.

II. Rozhodnutí městského soudu

[5] Stěžovatelka brojila proti rozhodnutí žalovaného žalobou u městského soudu. Namítala, že má správní orgán I. stupně povinnost vyzvat osoby odlišné od stěžovatelky za účelem sdělení údajů rozhodných pro nárok na dávku, což však neučinil. Není přitom rozhodné, zda se jedná o společně posuzovanou osobu, nebo nikoliv. Nelze nadto požadovat po stěžovatelce, aby předložila potvrzení týkající se jejich rodičů, když ti jí odmítli je vydat.

[6] Městský soud žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Ze správního spisu nevyplývalo, že by stěžovatelka vyvinula jakoukoliv aktivitu směřující k získání požadovaných podkladů, naopak je zřejmé, že svým vyjádřením ze dne 23. 1. 2018 předložit požadované podklady odmítla. Potvrzení, že rodiče neuplatňují slevu na nezaopatřené dítě, je přitom potřebné k prokázání skutečnosti, že stěžovatelka se svými rodiči nesdílí společnou domácnost. Bylo především na stěžovatelce jakožto příjemci dávky, aby sdělila a doložila vše potřebné; pokud součinnost odmítla, bylo na místě žádost zamítnout, nikoliv vyzývat další osoby k doložení rozhodných skutečností. Tvzení stěžovatelky, že její rodiče odmítli potvrzení poskytnout, považoval městský soud za účelové, neboť takové tvrzení uvedla poprvé v žalobě, nikoliv v řízení před správními orgány.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Stěžovatelka v kasační stížnosti předně namítá, že potvrzení, které měla předložit, mohlo být vystaveno pouze jejím rodičům jakožto daňovým subjektům. Potvrzení tedy nebylo v dispozici stěžovatelky ani společně posuzovaných osob, a nemůže se tak na ni vztahovat povinnost podle § 61 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře, jelikož toto ustanovení se vztahuje jen na rozhodné skutečnosti, které může doložit sám příjemce dávky. Režim dokládání skutečností, které jsou v moci společně posuzovaných osob, je upraven v § 61 odst. 3 a 4 zákona o státní sociální podpoře; režim pro skutečnosti v dispozici jiných osob, je upraven v § 63 odst. 1 zákona o státní a sociální podpoře. Vzhledem k tomu, že stěžovatelčiny rodiče nejsou společně posuzovanými osobami, uplatní se posledně citované ustanovení. Stěžovatelka měla právo rodiče o potvrzení požádat, jednalo se však pouze o možnost. Správní orgán I. stupně byl bez ohledu na to povinen její rodiče vyzvat, aby rozhodné skutečnosti sdělili a osvědčili. Zákon nečiní žádné pořadí, podle něhož by nejprve měl takové osoby žádat příjemce dávky a teprve poté správní orgán – to se týká pouze režimu společně posuzovaných osob. Městský soud tedy pochybil, pokud uzavřel, že jedinou možností bylo, aby stěžovatelka žádala třetí osoby o sdělení rozhodných skutečností, neboť podle § 63 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře měl tyto osoby vyzvat správní orgán I. stupně.

pokračování

[8] Stěžovatelka též namítla, že potvrzení skutečností týkajících se uplatňování slevy na dítě jejími rodiči jsou skutečnostmi týkajícími se daňového práva a nejsou rozhodné pro nárok na dávku. Rovněž proto je podle ní napadený rozsudek nezákonný. Stěžovatelka tedy navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti vyslovil názor, že stěžovatelčina argumentace nic nemění na tom, že mohl správní orgán I. stupně její žádost zamítnout, když výslovně odmítla jeho výzvě vyhovět. Nelze připustit stěžovatelčin výklad zákona, že pokud žadatel odmítne sdělit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, měl by správní orgán tyto informace zjišťovat od třetích osob. Potvrzení o neuplatňování slevy na nezaopatřené dítě bylo potřeba pro posouzení, zda jsou její rodiče společně posuzovanými osobami, což je skutečnost rozhodná pro nárok na dávku. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti a dospěl k následujícímu závěru.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Stěžovatelka předně namítá, že nebylo v její moci získat požadované potvrzení, a správní orgán I. stupně tak měl její rodiče k předložení potvrzení vyzvat. Nejvyšší správní soud konstatuje, že povinnost osvědčit rozhodné skutečnosti tíží v první řadě příjemce dávky. Pokud svou povinnost nesplní sám, správní orgán postupuje podle § 61 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře: *„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.“* Týkají-li se rozhodné skutečnosti společně posuzované osoby, použije se § 61 odst. 4 zákona o státní sociální podpoře: *„Osoba společně posuzovaná je povinna splnit povinnosti uvedené v odstavci 3 písm. a) [osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu] na požádání oprávněné osoby. Pokud osoba společně posuzovaná odmítne splnit povinnosti uvedené v odstavci 3 písm. a), je krajská pobočka Úřadu práce povinna vyzvat společně posuzovanou osobu, aby tyto povinnosti splnila do osmi dnů ode dne vyzvání [...].“* Povinnost sdělení nezbytných údajů tížící jiné osoby upravuje § 63 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře: *„Státní orgány, další právnické osoby a fyzické osoby, vyjma příjemců dávek, oprávněných osob a osob společně posuzovaných (§ 61), jsou povinny na výzvu příslušného orgánu státní sociální podpory, který o dávce rozhoduje nebo ji vyplácí, nebo na požádání žadatele o dávku a osoby společně posuzované, sdělit bezplatně údaje rozhodné podle tohoto zákona pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu [...].“*

[13] Se stěžovatelkou nelze souhlasit, že se výzva podle § 61 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře vztahuje pouze na ty skutečnosti, které může doložit pouze sám příjemce dávky. Je totiž primárně na příjemci dávky, nikoliv na správních orgánech, aby osvědčil veškeré skutečnosti potřebné k přiznání nároku na dávku, a z povahy věci lze předpokládat, že bude mít jednoduchý přístup jak ke společně posuzovaným osobám, tak k jiným osobám, které mohou rozhodné skutečnosti osvědčit a zpravidla na tom mají i zájem – v posuzovaném případě se jednalo o stěžovatelčiny rodiče, kteří neměli být společně posuzovanými osobami jen proto,

že se stěžovatelkou již nesdílejí společnou domácnost. Potřeba osvědčit, že stěžovatelka nesdílí s rodiči společnou domácnost je pak zcela zřejmá: podle § 7 odst. 1 písm. b) zákona o státní sociální podpoře jsou nezaopatřené dítě a jeho rodiče společně posuzovanými osobami, pokud spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby. Otázka, zda stěžovatelka se svými rodiči sdílí společnou domácnost, tak je stěžejní pro posouzení nároku na dávku a její výše, neboť je třeba stanovit okruh společně posuzovaných osob.

[14] Zákon v tomto ohledu chrání zájmy příjemce dávky především tím, že stanoví povinnost společně posuzovaných i ostatních osob poskytnout údaje potřebné pro posouzení dávky, její výplaty a výše. Obě skupiny osob může k součinnosti vyzvat též správní orgán. Nesplnění této povinnosti je u společně posuzovaných osob posuzováno jako přestupek proti pořádku ve státní správě (viz důvodová zpráva k zákonu č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích - sněmovní tisk č. 979/0, důvodová zpráva, zvláštní část, k části padesáté, 7. volební období, 2013-2017, digitální repozitář, www.psp.cz) a u ostatních osob jako přestupek podle § 65a odst. 1, resp. § 65b odst. 1 zákona o státní sociální podpoře. Stanoví-li zákon jiným osobám povinnost uvést či osvědčit rozhodné skutečnosti a je-li porušení této povinnosti postihováno jako přestupek, nelze tvrdit, že zájmy stěžovatelky nejsou dostatečně chráněny, ačkoliv je třeba, aby pro přiznání její dávky něco vykonal od ní odlišný subjekt.

[15] Se stěžovatelkou nelze souhlasit, že v posuzovaném případě byli rodiče třetími osobami, které stíhala povinnost podle § 63 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře. Stěžovatelka totiž pouze tvrdila, že její rodiče nejsou společně posuzovanými osobami, neboť společně nebydlí – právě to ovšem požadoval správní orgán I. stupně osvědčit. Teprve, pokud by výzvě vyhověla, bylo by možno stanovit okruh společně posuzovaných osob. Za této situace nelze jednoznačně určit, zda její rodiče tíží povinnost podle § 63 odst. 1 či podle § 61 odst. 4 zákona o státní sociální podpoře; to je ostatně pro posouzení žádosti nerozhodné, neboť v obou případech může příjemce dávky o součinnost požádat a správní orgán může osoby k součinnosti vyzvat a v případě, že součinnost odmítnou, dopustí se tyto osoby přestupku.

[16] Povinností správního orgánu vyzvat společně posuzovanou osobu k osvědčení rozhodných skutečností se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 30. 6. 2021, č. j. 8 Ads 181/2019 - 25, v němž dospěl k závěru, že „[p]rimární povinnost předložit doklad o výši příjmu společně posuzované osoby [...] stíhá žadatele o dávku. Pokud ji nesplní, musí být případně podle § 61 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře vyzván úřadem práce k dodatečnému splnění. Tato povinnost mu nemůže zaniknout, aniž by vůči úřadu práce učinil jakýkoliv úkon, ze kterého by vyplývalo, že splnil povinnost požádat společně posuzovanou osobu k doložení jejího příjmu a tato mu součinnost neposkytla. Teprve v takovém případě je na úřadu práce, aby společně posuzovanou osobu vyzval k osvědčení jejího příjmu.“

[17] Takový závěr lze *mutatis mutandis* vztáhnout i na nyní posuzovanou věc. Sice není zřejmé, zda stěžovatelčiny rodiče jsou společně posuzovanými osobami, neboť právě skutečnosti rozhodné pro posouzení této skutečnosti měla stěžovatelka osvědčit, nicméně správní orgán I. stupně dal jasně najevo, že očekává, že o potřebné potvrzení požádá stěžovatelka. Takový přístup je ostatně v souladu s tím, že bylo zájmem stěžovatelky, aby bylo osvědčeno její tvrzení, že se svými rodiči nebydlí, přičemž je nutno poukázat na § 50 odst. 2 větu druhou zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění rozhodném pro posuzovanou věc (dále jen „správní řád“), podle něhož „*nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jsou účastníci povinni při opatrování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost*“. Nelze připustit, že by měly správní orgány při obdržení žádosti o dávku samy ověřovat, zda má být společně s příjemcem dávky společně posuzována jiná osoba, aniž by mohly vyžadovat součinnost samotného příjemce dávky. Takový přístup by byl v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení (§ 6 odst. 2 správního řádu). Správní orgány se rovněž nemohou spokojit pouze s tvrzeními příjemce dávky, neboť

pokračování

by tak zcela rezignovaly na svou povinnost zjistit v souladu se zásadou materiální pravdy stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 a § 50 odst. 3 správního řádu).

[18] Na základě výše uvedeného je třeba uzavřít, že správní orgán I. stupně nepochybil, pokud k osvědčení skutečností rozhodných pro určení okruhu společně posuzovaných osob vyzval stěžovatelku a sám její rodiče nevyzýval, když stěžovatelka nevyvinula nezbytnou iniciativu. Stěžovatelka totiž správnímu orgánu I. stupně v tomto ohledu sdělila pouze, že požadované dokumenty nepředloží a že je správní orgán vyžaduje nezákonně. Ani náznakem nezmínila, že by se o získání požadovaných potvrzení pokusila. Správní orgán I. stupně tak neměl z čeho dovodit, že stěžovatelčiny rodiče součinnost odmítli, což stěžovatelka poprvé tvrdila v žalobě.

[19] Zde je vhodné odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2017, č. j. 3 Ads 90/2016 - 46, v němž zdejší soud uvedl: „*Součinnost stěžovatele se správním orgánem I. stupně přitom byla zcela na místě a v zájmu stěžovatele. [...] okruh společně posuzovaných osob v době podání žádosti v souladu s ustanovením § 7 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře tvořily ze zákona celkem tři osoby – kromě stěžovatele též M. V. (od 8. 3. 1984) a A. V. (od 13. 9. 1985). Pokud k těmto osobám dle přesvědčení stěžovatele nadále nemělo být přihlíženo, bylo nezbytné prokázat, že tyto osoby nemovitost neužívají nejméně po dobu tří měsíců (srov. § 7 odst. 6 zákona o státní sociální podpoře). Je logické, že za tímto účelem mohl relevantní podklady správnímu orgánu I. stupně poskytnout právě stěžovatel. Stěžovatel však, ač byl opakovaně konfrontován alespoň s nepřesnou výzvou k objasnění okruhu společně posuzovaných osob, o věc ve skutečnosti neprojevil řádný zájem a správnímu orgánu I. stupně neposkytl žádnou součinnost. To vše mělo za následek právě nedořešení okruhu společně posuzovaných osob, bez něhož nebylo možno existenci nároku na dávku ověřit.*“ V dané věci se jednalo o příspěvek na bydlení, přičemž příjemce dávky neuvědomil správní orgán v žádosti o tom, že existují mimo něj ještě dvě další společně posuzované osoby. Správní orgán jej vyzval k odstranění vad, což však příjemce dávky neučinil, a Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že příjemce dávky se správním orgánem nespolečně pracoval a nebyl dostatečně aktivní, což správně vedlo k zamítnutí jeho žádosti. Analogie s nyní posuzovanou věcí je zcela evidentní – ačkoliv se jednalo o jinou dávku, stěžovatelka rovněž byla vyzvána, aby osvědčila okruh společně posuzovaných osob (resp. tvrzení, že žádné takové osoby nejsou), na což však reagovala pouze oznámením, že požadované dokumenty nepředloží, a neprojevila tak o věc řádný zájem a neposkytla dostatečnou součinnost.

[20] Jak vyplývá z výše uvedeného, stěžovatelčina námitka stran nesprávnosti procesního postupu správního orgánu I. stupně není důvodná.

[21] Stěžovatelka též namítala, že potvrzení skutečností týkajících se uplatňování slevy na dítě jejími rodiči jsou skutečnostmi týkajícími se daňového práva a nejsou rozhodné pro nárok na dávku. Nejvyšší správní soud konstatuje, že je tato námitka nepřijatelná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., podle něhož „[k]asační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jebož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl“. Toto ustanovení nesleduje restriktci práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně, nýbrž zachování kasačního charakteru řízení o kasační stížnosti. Po aktivně legitimovaných účastnících předcházejícího žalobního řízení lze spravedlivě žádat, aby na principu *vigilantibus iura* uplatnili veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení před soudem první instance. Pokud tak neučiní, je legitimní, že z hlediska možnosti uplatnění argumentace v dalším stupni ponese případné nepříznivé následky s tím spojené (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, č. 1743/2009 Sb. NSS).

[22] Stěžovatelka námitku vznesla poprvé v kasační stížnosti – v žalobě ji neuváděla navzdory tomu, že žalovaný ve svém rozhodnutí důkladně vysvětloval, proč bylo potvrzení týkající se daňového práva relevantní i v posuzované věci, a byla tedy představena argumentační linie,

s níž bylo možno věcně polemizovat. Nejedná se ani o reakci na *ratio decidendi* odůvodnění napadeného rozsudku. Vzhledem k absenci odpovídajícího žalobního bodu se touto problematikou městský soud nezabýval a pouze uvedl, že požadované potvrzení bylo potřebné k prokázání skutečnosti, že stěžovatelka se svými rodiči nesdílí společnou domácnost, aby mohl následně konstatovat, že se nejednalo o svévoli správních orgánů. Stěžovatelce tedy nic nebránilo uplatnit námitku již v řízení před městským soudem. Pokud stěžovatelka námitku nevznesla v žalobě, znemožnila tak její projednání v řízení o kasační stížnosti – Nejvyšší správní soud jakožto kasační soud přezkoumává soudní rozhodnutí a v zásadě mu nenáleží posuzovat otázky, které v předešlém soudním řízení nebyly vůbec řešeny.

V. Závěr a náklady řízení

[23] Ve světle všech shora uvedených skutečností Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou poslední s. ř. s. zamítl.

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný byl ve věci úspěšný, nicméně právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti vůči neúspěšné stěžovatelce mu dle § 60 odst. 2 s. ř. s. nenáleží.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 12. listopadu 2021

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu