



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců Aleše Korejtky a JUDr. Petry Venclové, Ph.D., v právní věci **žalobkyně: S.F.**, bytem „X“, **zastoupené JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph.D., advokátem**, se sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice, proti **žalovanému: Ministerstvo práce a sociálních věcí**, IČ 00551023, se sídlem Na Poříčním Právu 376/1, 128 01 Praha 2, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5.1.2016, č.j. MPSV-2016/1183-919,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 5.1.2016, č.j. MPSV-2016/1183-919, se pro nezákonnost **zrušuje** a věc se **v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Účastníci nemají právo na náhradu nákladů řízení.
- III. JUDr. Stanislavu Kadečkovi, Ph.D., advokátu, se přiznává vůči České republice odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 4.114 Kč, které budou vyplaceny do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku z prostředků Krajského soudu v Hradci Králové.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se včasnou žalobou, doplněnou podáním ze dne 3.4.2016 domáhala soudního přezkumu v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Pardubicích ze dne 6.11.2015, č.j. 22642/2015/CTR, kterým byl žalobkyni odejmut doplatek na bydlení ode dne 1.8.2015, přičemž bylo rozhodováno podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „správní řád“) a podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, v platném znění (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“).

Žalobu odůvodnila následujícím způsobem:

Žalobkyně tvrdila, že k osvědčení rozhodných skutečností z její strany došlo „z její strany řádně a zcela v souladu se zákonem“, kdy poté, co zaplatila nájemné za poslední čtvrtletí dne 28.8.2015, doložila požadovaný doklad prvoinstančnímu orgánu. Zákon o pomoci v hmotné nouzi nestanoví povinnost osvědčovat rozhodné skutečnosti v pravidelných měsíčních intervalech, není rozhodné, zda je skutečnost osvědčována zpětně na začátku měsíce následujícího či na konci měsíce následujícího po rozhodném období. Žalobkyně si je vědoma, že je povinna vyhovět výzvě správního orgánu dle § 49 odst. 2 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi, domnívá se však, že žalovaný nepostupoval správně při stanovení lhůty pro vyhovění výzvě a postupoval necitlivě a proti smyslu a zásadám práva sociálního zabezpečení. Přestože správní orgány si byly vědomy fyzického a psychického stavu žalobkyně, přičemž sám prvostupňový orgán prohlásil, že nebylo možné se s žalobkyní spojit ani telefonicky, bylo na místě, aby v rámci všeobecně uznávaného principu práva sociálního zabezpečení – principu sociální garance, který obsahuje též požadavek na existenci spolehlivé záchranné sítě pro každého člena společnosti, prvostupňový orgán stanovil lhůtu pro vyhovění výzvě dle § 49 odst. 2 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi tak, aby korespondovala se zcela nepochybně zhoršeným fyzickým a psychickým stavem žalobkyně. Zároveň žalobkyně odkázala na nález Ústavního soudu ze dne 23.3.2010, sp. zn. Pl. ÚS8/07, z něhož vyplývá, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu, k čemuž v tomto případě zjevně nedošlo a bylo tak neoprávněně zasaženo do práv a oprávněných zájmů žalobkyně.

V dalším žalobním bodu (II. žalobkyně namítla, že oba správní orgány zasáhly do práv a oprávněných zájmů žalobkyně rozšířením jejich povinností bez výslovné opory v zákoně. Přestože žalobkyně pomocí odborného nálezu MUDr. B. a výměnného listu praktického lékaře ze dne 23.7.2015 prokázala, že v klíčové době nebyla schopna úředního jednání, nebral žalovaný tyto dokázané skutečnosti v potaz a to s poukazem na fakt, že má žalobkyně uzavřenou „smlouvu“ o pomoci s asistentkou, která jí má pomáhat s vyřizováním osobních záležitostí. Tato smlouva o pomoci neobsahuje zplnomocnění asistentky k jednání za žalobkyni, žalobkyni bylo upřeno právo jednat svým jménem a byla jí implicitně stanovena povinnost vedoucí nad rámec zákona, když správní orgány svým postupem určily, že je žalobkyně povinna mít asistentku a dokonce je snad povinna svěřit této asistentce jednání jménem žalobkyně v případě, kdy jí samotné v tom brání zdravotní stav, tuto povinnost však nestanoví zákonná úprava, došlo k porušení ze strany správních orgánů čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Navíc nesprávnost postupu správních orgánů vyplývá z textu zákona o pomoci v hmotné nouzi, když ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) přímo počítá s možností, kdy žadateli o dávku brání osvědčení náležitých skutečností špatný

zdravotní stav. Žalobkyně naplnila tento znak zákonné výjimky z povinnosti včas rozhodné skutečnosti osvědčit, a přesto to nebylo správními orgány vzato potaz, když o všechny záležitosti žalobkyně se měla podle tvrzení správních orgánů řádně a včas postarat asistentka, která však nebyla zplnomocněna k jednání za žalobkyni. V posledním žalobním bodu (III.) žaloby žalobkyně namítla, že žalovaný nepřihlédl k výměnnému listu, kterým žalobkyně prokazovala svou neschopnost úředně jednat v klíčovém období měsíce srpna 2015, a to s poukazem na to, že žalobkyně tento důkaz nepředložila už v rámci prvního odvolání proti původnímu rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu (rozhodnutí ze dne 7.9.2015). K tomuto opomenutí žalobkyně však došlo evidentně v důsledku nezákonného a též neústavního postupu při vydání původního prvoinstančního rozhodnutí, když toto nebylo odůvodněno a došlo k porušení procesních práv žalobkyně. Jakmile se žalobkyně z nového prvoinstančního rozhodnutí dozvěděla, v čem spočívá tvrzený důvod odejmutí dávky, tak teprve mohla adekvátně reagovat, tvrdit skutečnosti ve svůj prospěch a podložit jej náležitými důkazy. Žalovaný pochybil, když tvrdil, že žalobkyně už měla možnost nové důkazy předložit a nevyužila ji. Žalobkyně však nevěděla o meritu posouzení věci „*dík absentujícímu odůvodnění rozhodnutí*“. Žalobkyně uvedla, že „*samotný výklad ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu, který odvolací správní orgán použil, je nesprávný, neboť toto ustanovení musí korelovat s faktickou možností žalobkyně předkládat tvrzení a důkazy, přičemž naopak nesmí být vykládáno tak, že každý odvolatel musí tvrdit všechny skutečnosti a předložit všechny důkazy, dokonce i ty, které se netýkají napadených vad rozhodnutí.*“ Žalobkyně navrhla, aby soud žalované rozhodnutí zrušil.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na žalované rozhodnutí a uvedl argumentaci, ve které nesouhlasí se závěry žalobkyně uvedené v žalobních bodech. Žalovaný poukázal na ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu a tvrdil, že žalobkyně mohla výměnný list uplatnit již v předchozím jednání s úřadem práce, tedy v den podání odvolání 10.9.2015.

Krajský soud v řízení vedeném podle ust. § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“), přezkoumal žalované rozhodnutí v mezích žalobních bodů, přičemž dospěl k následujícím skutkovým a právním závěrům:

Mezi účastníky není sporné a ze správního spisu vyplývá, že jako důvod pro odejmutí výše zmíněné dávky pomoci v hmotné nouzi považovaly oba správní orgány skutečnost, že žalobkyně byla výzvou správního orgánu prvního stupně ze dne 10.8.2015 vyzvána k doložení potřebného dokladu, tj. potvrzení o zaplacení nájemného za měsíc červenec 2015, žalobkyně si tuto výzvu dne 18.8.2015 převzala, avšak vůbec na ni nereagovala. Následně bylo zahájeno správní řízení o odejmutí dávky a dávka byla rozhodnutím správního orgánu ze dne 7.9.2015 odejmuta. Správní orgán prvního stupně se ještě snažil žalobkyni telefonicky kontaktovat, avšak marně. V žalovaném rozhodnutí poté žalovaný uvedl, že „*si je vědom toho, že odvolatelka má potíže s orientací a komunikací, ale právě za tímto účelem má nasmlouvané služby s asistentkou, která má pomáhat odvolatelce vyřizovat osobní aktivity.*“ Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně odejmutí zmíněné dávky podala žalobkyně odvolání, kdy tvrdila, že nájemné zaplatila až dne 28.8.2015 a příslušný doklad zároveň doložila, přičemž k uvedené výzvě uvedla, že nemohla na ni reagovat pro zhoršený zdravotní stav, což doložila příslušným lékařským nálezem, a to odborným nálezem MUDr. B. Výše zmíněné odejmutí dávky (ze dne 7.9.2015) následně žalovaný zrušil, jelikož toto rozhodnutí nebylo odůvodněno, přičemž věc byla vrácena k novému projednání správnímu orgánu prvního stupně. Ten novým rozhodnutím ze dne 6.11.2015 (v pořadí druhým) opětovně

rozhodl stejným způsobem, tj. rozhodl o odejmutí zmíněné dávky, navíc však v souladu se závazným právním názorem odvolacího orgánu již toto rozhodnutí bylo na rozdíl od v pořadí prvního rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 7.9.2015 odůvodněno, čili jako důvod pro odejmutí dávky byla uvedena skutečnost, že žalobkyně neměla doložené potvrzení o zaplacení nájemného za měsíc červenec 2015, zároveň byla dne 10.8.2015 vyzvána k doložení tohoto dokladu, avšak na výzvu žalobkyně nereagovala, když sice byla telefonicky „zkontaktována“, avšak „žadatelka hovor nezvedala, podruhé již byla linka nedostupná.“ Správní orgán prvního stupně v tomto rozhodnutí současně uvedl, že žalobkyně jako žadatelka a její asistentky měly možnost kdykoli zavolat nebo navštívit úřad, žalobkyně si písemnosti přebírala, tudíž jí byl obsah písemností znám a v odůvodnění tohoto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je i uvedeno, že správní orgán „je od podání žádosti o dávky obeznámen s tím, že s komunikací, orientací a s osobními aktivitami pomáhají paní Frimlové asistentky, na jejíž služby je využíván příspěvek na péči.“ Zároveň je v tomto rozhodnutí uvedeno, že žalobkyně žije ve společné domácnosti se S.O., která žalobkyni poskytuje péči na základě uzavřené dohody o poskytování asistenční péče.

Žalovaná podala proti tomuto druhému rozhodnutí správního orgánu prvního stupně odvolání, ve kterém uvedla, proč nereagovala na zmíněnou výzvu správního orgánu prvního stupně dne 10.8.2015, když důvodem byl její zhoršený zdravotní stav, přičemž nebyla schopna žádného úředního jednání až do konce srpna 2015, což doložila „výměnným listem – poukazem“, vystaveným lékařem, podle něhož žalobkyně nebyla v době vystavení tohoto výměnného listu, tj. 23.7.2015 a až „do konce srpna 2015“ schopna řádného úředního jednání. Žalovaný však tyto odvolací námitky neshledal důvodnými, když v odůvodnění žalovaného rozhodnutí poukázal na skutečnost, že žalobkyně má „nasmlouvanou asistentku, která jí pomáhá obstarávat základní osobní potřeby“ a pokud žalobkyně nebyla schopna obsahu úředního jednání porozumět a činit „kroky ve správním řízení apod., má využít pomoci asistenta – od toho si koneckonců tuto službu nasmlouvala.“ Asistentka pak může žalobkyni doprovázet na úřad či ji žalobkyně mohla zplnomocnit k zastupování. V době vydání pořadí prvního rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalobkyně pouze v odvolacím řízení doložila odborný nálezný MUDr. B., který obsahoval jen pouze odborný popis zdravotních obtíží žalobkyně a až k druhému odvolání, o kterém bylo rozhodnuto žalovaným rozhodnutím, byl nově doložen výměnný list zhotovený praktickým lékařem dne 23.7.2015, ze kterého vyplývá, že žalobkyně nebyla v měsíci srpen 2015 schopna úředního jednání. Stejný fakt pro rozhodování soudu byla skutečnost, že žalovaný si položil „otázku“ v odůvodnění tohoto rozhodnutí, „proč tento doklad nebyl předložen už při prvním odvolacím řízení, bezprostředně po odpadnutí překážky, ale až spolu s dalším odvolání. V tomto konkrétním případě je možné aplikovat ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu, který hovoří o tom, že k novým skutečnostem a důkazům je možné přihlídnout pouze tehdy, nemohl-li je účastník řízení uplatnit v řízení na prvním stupni. Toho však odvolatelka schopna.“ A v tomto se žalovaný mylí, a to z následujících důvodů:

V prvé řadě je nutné vycházet ze skutečnosti, že v pořadí prvního rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 7.9.2015 nebylo odůvodněno a žalovaný jej zrušil a věc tomuto správnímu orgánu vrátil k novému projednání a rozhodnutí. Žalobkyně se tak až teprve z druhého rozhodnutí správního orgánu prvního stupně dozvěděla důvod odejmutí dávky, tj. že nesplnila výše zmíněnou výzvu správního orgánu prvního stupně, tedy až teprve po vydání druhého rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, proti kterému bylo druhé odvolání žalobkyně zamítnuto žalovaným rozhodnutím a toto rozhodnutí bylo až žalovaným

rozhodnutím potvrzeno, mohla reálně žalobkyně uvést odvolací námitky a uvést právně relevantní tvrzení, kterým mohla reagovat na nové rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které již bylo plně přezkoumatelné a obsahovalo důvody rozhodnutí. Proto až v tomto dalším odvolacím řízení, kdy odvolání podala proti v pořadí druhému vydanému rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (ze dne 6.11.2015), mohla vysvětlit žalobkyně a doložit, proč nemohla reagovat na výše zmíněnou výzvu správního orgánu prvního stupně ze dne 10.8.2015. Tím byla nepochybně skutečnost, že jí to nedovoloval její zdravotní stav, když přímo ve zmíněném výměnném listu – poukazu vystaveném lékařem bylo konkrétně uvedeno, že žalobkyně nebyla v den vystavení tohoto výměnného listu – poukazu a po dobu celého měsíce srpna 2015 schopna úředního jednání, tedy je zcela logické, že nemohla na uvedenou výzvu reagovat. Při existenci této zcela zásadní skutečnosti je pak mylný názor žalovaného, že v takovém případě mohla být uplatněna koncentrační zásada uvedená v ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu, tedy že žalobkyně měla a mohla doložit tento důvod, proč nereagovala na tuto výzvu již v řízení před správním orgánem prvního stupně. V tomto případě bylo třeba, aby správní orgány, zejména žalovaný, respektoval obsah výše zmíněného výměnného listu – poukazu, ze kterého přímo vyplývalo, že žalobkyně nebyla schopna žádného úředního jednání a nemohla tak činit „žádné kroky“, jak se domnívá žalovaný v odůvodnění žalovaného rozhodnutí. Skutečnost, že žalobkyně má „nasmlouvanou“ asistentku, sama o sobě bez dalšího nemohla mít za následek závěr žalovaného o tom, že zmíněnou výzvu mohla žalobkyně splnit. Ze spisu nevyplývá a žalovaný to ani netvrdí, že by žalobkyně zplnomocnila asistentku k zastupování, naopak v té době vzhledem k jejímu zhoršenému zdravotnímu stavu je na místě závěr, že ani takového jednání zřejmě schopna nebyla. Podle § 49 odst. 2 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi sice příjemce dávky je povinen vyhovět výzvě orgánu pomoci v hmotné nouzi, aby osvědčil skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu, a to ve lhůtě do 8 dnů ode dne doručení výzvy, neurčil-li orgán pomoci v hmotné nouzi další lhůtu, avšak na druhé straně podle ust. § 49 odst. 1 písm. a) zákona o hmotné nouzi žadatel o dávku, příjemce i společně posuzované osoby jsou povinni osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, na jejich výši nebo výplatu a na výzvu se osobně dostavit k příslušnému orgánu pomoci v hmotné nouzi, nebrání-li tomu těžko překonatelné překážky, zejména zdravotní stav. A přesně tak tomu bylo v projednávané věci, když dle uvedeného výměnného listu – poukazu vystaveném lékařem žalobkyně nebyla schopna úředního jednání v srpnu 2015, tedy nemohla reagovat na zmíněnou výzvu, když v tom jí bránila „těžko překonatelná překážka“, tedy její zhoršený zdravotní stav. Na otázku, položenou odvolacím orgánem v posledním odstavci na str. 2 žalovaného rozhodnutí, tedy proč „tento doklad nebyl předložen už při prvním odvolacím řízení, bezprostředně po odpadnutí překážky, ale až spolu s dalším odvoláním“, že tedy je možné aplikovat ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu, tedy v něm zakotvenou koncentrační zásadu, lze tak odpovědět slovy důvodně podané žaloby, tedy, že „žalobkyně se domnívá, že už samotný výklad ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu, který odvolací správní orgán použil, je nesprávný, neboť toto ustanovení musí korelovat s faktickou možností žalobkyně předkládat tvrzení a důkazy, přičemž naopak nesmí být vykládáno tak, že každý odvolatel musí tvrdit všechny skutečnosti a předložit všechny důkazy, dokonce i ty, které se netýkají napadených vad rozhodnutí,“ přičemž žalobkyně se až „z nového prvoinstančního rozhodnutí dozvěděla, v čem spočívá tvrzený důvod odejmutí dávky, tak teprve (poprvé) získala možnost adekvátně reagovat na tvrzení prvoinstančního orgánu, tvrdit skutečnosti ve svůj prospěch a podložit je náležitými důkazy.“ Krajský soud se tak ztotožnil s názorem žalobkyně, že „žalovaný pochybil, když tvrdil, že žalobkyně už měla možnost nové důkazy předložit a nevyužila ji. Vzhledem k tomu, že žalobkyně nevěděla o meritu posouzení věci (kvůli absentujícím

odůvodnění rozhodnutí), byla by nucena argumentovat a prokazovat svá tvrzení ve vztahu ke všem možným scénářům myšlenkových pochodů zástupců prvoinstančního orgánu, což pochopitelně nemohlo být v jejich silách.“ Výstižněji by to ani sám krajský soud takto nepopsal.

Navíc oba správní orgány dobře znaly situaci týkající se zdravotního stavu žalobkyně, jak ostatně vyplývá i přímo z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a i z žalovaného rozhodnutí. Tím spíše je zcela na místě i úvaha o tom, že tím spíše měly správní orgány dbát o to, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu (§ 2 odst. 4 správního řádu), tedy jestliže se nepodařilo kontaktovat v souvislosti s uvedenou výzvou telefonicky žalobkyni, tak se mohl správní orgán prvního stupně pokusit kontaktovat i osobní asistentku žalobkyně či vzhledem k okolnostem v dané věci měl určit delší lhůtu pro splnění zmíněné výzvy. Pro rozhodnutí soudu je podstatné, že v daném případě jednaly správní orgány v rozporu s ustanovením § 49 odst. 1 písm. a) zákona o hmotné nouzi, když zároveň byla nesprávně aplikována koncentrační zásada stanovená v § 82 odst. 4 správního řádu. Krajský soud tak musel žalované rozhodnutí pro nezákonnost zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 s.ř.s.).

Úspěšné žalobkyni žádné náklady řízení podle obsahu spisu nevznikly a žalovaný nebyl v řízení úspěšný, navíc podle ustanovení § 60 odst. 2 s.ř.s. nelze v daném případě přiznat správnímu orgánu právo na náhradu nákladů řízení, proto rozhodl soud ve výroku II. tohoto rozsudku tak, že účastníci nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Soud přiznal soudem ustanovenému advokátovi v souvislosti jeho zastupování žalobkyně náhradu výdajů, a to odměny a paušální náhrady za tyto úkony právní služby: první porada s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení, když je klientovi zástupce ustanoveným soudem, písemné podání ve věci samé, tj. podání žaloby, a dále 1x ½ úkon právní služby – přípis soudu o souhlasu s projednáním věci bez nařízeného jednání a uplatnění nároku na odměnu ustanoveného zástupce, tedy odměna ve výši 2.500 Kč a dále 3x paušální náhrada hotových výdajů po 300 Kč, tedy 900 Kč, k tomu 21 % DPH ve výši 714 Kč, tedy celkem 4.114 Kč (§ 2, § 7, § 9, § 11, § 13 a § 14 vyhlášky č. 177/1996 Sb.).

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Pardubicích dne 26. dubna 2017

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Kateřina Vrabcová