



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **Ing. N. P.**, zast. JUDr. Janem Bébrem, advokátem se sídlem Praha 5, Ostrovského 3, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Praha 1, Mariánské nám. 2, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 3. 2007, č. j. MHMP 66397/2007, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 4. 2008, č. j. 4 Cad 42/2007 – 44,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 4. 2008, č. j. 4 Cad 42/2007 – 44, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Ustanovenému advokátu stěžovatele, JUDr. Janu Bébrevi, **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 952 Kč. Tato částka bude jmenovanému vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 2 měsíců od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se včas podanou kasační stížností domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru sociální péče a zdravotnictví, ze dne 22. 3. 2007, č. j. MHMP 66397/2007. Žalovaný jím zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 11, odboru sociálních věcí a zdravotnictví, ze dne 29. 12. 2006, č. j. ODSPP/2006/672/ŠM, kterým prvoinstanční správní orgán nepřiznal žalobci jednorázovou dávku sociální péče na období měsíce září 2006, a toto rozhodnutí potvrdil.

Městský soud v Praze vycházel z následujícího skutkového stavu:

Žalobce dne 25. 9. 2006 požádal Městskou část Praha 11, Úřad městské části, odd. dávek sociální péče a pomoci, o poskytnutí dávky sociální péče občanům, kterým nelze zajistit zaměstnání. Žalobce byl Městskou částí Praha 11, odborem sociálních věcí a zdravotnictví, vyzván usnesením ze dne 11. 10. 2006 ke sdělení termínu, kdy bude možno provést v žalobcově bytě sociální šetření majetkových poměrů do 8 dnů od doručení výzvy. V této výzvě byl rovněž poučen o tom, že pokud tak neučiní, může být dle § 7 odst. 2 zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti (dále jen „zákon o sociální potřebnosti“), jeho žádost zamítnuta. Protože žalobce nedoplnil požadované doklady, přestože výzvu převzal dne 24. 10. 2006, vyzval prvoinstanční správní orgán žalobce k vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí. Žalobce se osobně dostavil dne 20. 12. 2006 a do protokolu uvedl, že v tomto roce byly u něj v bytě provedeny tři úřední výkony soudních vykonavatelů a dle pořizovaných záznamů bylo zjištěno, že se v bytě nenalézají žádné postižitelné věci, které by mohly být prodány. Žalobce doložil tři protokoly o bezvýslednosti soupisu. Žalobce uvedl, že z těchto důvodů není třeba provádět duplicitní šetření v jeho bytě. Poté Úřad městské části Praha 11 rozhodl dne 29. 12. 2006 pod čj. ODSPP/2006/672/ŠM o žalobcově žádosti tak, že podle § 7 odst. 2 zákona o sociální potřebnosti žalobci jednorázovou dávku sociální péče na období září 2006 nepřiznal.

Podané odvolání žalovaný zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Žalobce podle něj neosvědčil skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku sociální péče, neboť přes výzvu správního orgánu neoznámil termín pro provedení sociálního šetření. K odvolacím námitkám nebylo podle žalovaného možno přihlídnout.

Na základě takto zjištěného skutkového stavu dospěl Městský soud v Praze k závěru o nedůvodnosti podané žaloby. Správní orgán podle něj postupoval v souladu s § 7 odst. 2 zákona o sociální potřebnosti, neboť žalobce neosvědčil skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku sociální péče. Žalobce v podané žalobě nepopřel, že odmítl šetření v bytě; soud se s žalobcovým tvrzením, že je postup správního orgánu šikanózní, neztotožnil. Žalobcovo tvrzení, že jeho byt byl navštíven již dříve sociální pracovníci a v bytě bylo provedeno šetření v rámci exekučního řízení, není podle Městského soudu v Praze možno považovat za důvod k odmítnutí šetření v bytě ve věci jeho žádosti o dávku sociální péče. V každém z provedených šetření se jednalo o posouzení jiných skutečností, než je posouzení podmínek sociální potřebnosti žalobce. Správní orgán určuje, jakým postupem bude zjišťovat sociální poměry žadatele o dávku sociální péče. Soud v souladu se stanoviskem Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku ze dne 12. 12. 2007, čj. 3 Ads 83/2007 - 98, nepovažuje postup správních orgánů v tomto případě za šikanózní nebo neodůvodněný. Pokud žalobce nevyhověl výzvě a byl upozorněn na možné následky, bylo postupováno v souladu se zákonem.

Rozsudek Městského soudu v Praze napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, ve které uplatnil důvody vymezené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Proklamovaná prohlídka bytu je podle něj pouze záminkou pro šikanózní jednání úředníků ve vztahu k žalobci, neboť šetření již dříve proběhlo, úřednice prošla byt stěžovatele a nezjistila ničeho, co by mohlo bránit z hlediska majetkových poměrů stěžovatele přiznání sociální dávky.

Podle dovolávaného rozsudku Nejvyššího správního soudu nelze z ustanovení zákona o sociální potřebnosti dovodit bezpodmínečnou nutnost provedení sociálního šetření v bytě žadatele o dávku v každém správním řízení za všech okolností. Sociální šetření tohoto typu je nepochybně citelným zásahem do soukromí žadatele o dávku a může jím být oprávněně takto vnímáno. Opakované provádění sociálního šetření v bytě žadatele v krátkých časových odstupech tímž orgánem státní správy tedy podle okolností může vykazovat znaky šikanózního jednání, resp. zneužití mocensky nadřazeného postavení úřadu. Městský soud v Praze přesto není přesvědčen, že v dané věci k takovému postupu nedošlo. S tímto názorem stěžovatel nesouhlasí.

Tím, že žádá o poskytnutí jednorázové částky každý měsíc a orgán státní správy vydává zamítavá rozhodnutí v podstatě jen na základě neuskutečněného místního šetření v bytě stěžovatele, muselo by se místní šetření konat vlastně pořád, což je v přímém rozporu s výše uvedeným názorem Nejvyššího správního soudu. Toto stanovisko svědčí žalobci a výrok napadeného rozsudku, jakož i výroky správních rozhodnutí jsou tudíž postaveny na nesprávném posouzení tohoto případu. U stěžovatele proběhlo místní šetření v bytě jak ze strany příslušných správních orgánů, tak ze strany orgánu sociálně-právní ochrany dětí (dále jen „OSPOD“) a také opakovaně šetření v rámci exekučního řízení, kdy zejména naposledy uvedená šetření se vztahují k majetkovým poměrům stěžovatele. Z těchto šetření vycházejí listinné doklady stěžovatelem v řízení předložené, které mohou plnohodnotně osvědčit majetkové poměry stěžovatele.

Skutečným důvodem neposkytnutí dávky sociální péče je podle stěžovatele to, že vlastní minimální ideální část nemovitosti v Chorvatsku. K prokázání tohoto tvrzení přiložil stěžovatel kopie rozhodnutí, která byla vydána poté, co proběhlo místní šetření v jeho bytě. Podle těchto rozhodnutí může stěžovatel tuto část nemovitosti pronajmout a tím si zvýšit příjem. Podle stěžovatele tak vše nasvědčuje tomu, že jeho žádost by byla zamítnuta bez ohledu na to, zda bylo či nebylo provedeno místní šetření v jeho bytě a neumožnění tohoto šetření je pouze jinou záminkou, proč jeho žádost zamítnout.

Stěžovatel prokázal, že bydlí v České republice a má zde trvalé bydliště, v ČR nevlastní žádné nemovitosti ani jiný majetek. Manželka stěžovatele, MUDr. P. (rozvod nabyt právní moci až v lednu 2008) nebydlí se stěžovatelem již od ledna roku 1996 a snaží se jej všemi možnými prostředky dostat z ČR. Nepřispívá stěžovateli žádnými prostředky, ohledně výživného nerozvedeného manžela je stěžovatel v soudním sporu (věc vedená u Obvodního soudu pro Prahu 4 pod sp. zn. 23 C 381/2005). Stěžovatel doložil, že se snažil a snaží o zvýšení příjmu vlastním přičiněním, absolvoval rekvalifikační kurs „obsluha osobního počítače“, neustále oslovuje pracovní agentury, avšak do dnešního dne nebyl do žádného zaměstnání přijat. Podle stěžovatele tak byla ustanovení zákona o sociální potřebnosti aplikována nezákonným způsobem, výlučně k tíži stěžovatele a v rozporu s provedeným dokazováním. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu stěžovatelem uplatněných stížných bodů a po posouzení věci dospěl k závěru,

že kasační stížnost je důvodná. Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel napadá rozsudek Městského soudu v Praze z důvodu vymezeného v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tj. z důvodu vady řízení spočívající v tom, že při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit.

Podle § 1 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti se považuje občan za sociálně potřebného, jestliže jeho příjem nedosahuje částek životního minima stanovených zvláštním zákonem a nemůže si tento příjem zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním.

Podle odstavce 3 tohoto ustanovení se zvýšením příjmu vlastním přičiněním rozumí zvýšení příjmu a) vlastní prací, b) řádným uplatněním zákonných nároků a pohledávek a c) prodejem nebo jiným využitím vlastního majetku. Splnění podmínky spočívající v prodeji nebo jiném využití vlastního majetku se pak nevyžaduje mimo jiné u movitých věcí, které nepodléhají výkonu rozhodnutí podle zvláštního zákona (odkaz na §§ 321 a 322 občanského soudního řádu). Podle § 322 odst. 1 o. s. ř. se z věcí, které jsou ve vlastnictví povinného, nemůže týkat výkon rozhodnutí těch, které povinný nezbytně potřebuje k uspokojování hmotných potřeb svých a své rodiny nebo k plnění svých pracovních úkolů, jakož i jiných věcí, jejichž prodej by byl v rozporu s morálními pravidly.

Podle § 7 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti je žadatel o dávku sociální péče nebo příjemce dávky sociální péče povinen osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu, dát písemně souhlas k ověření těchto skutečností a na výzvu se osobně dostavit k příslušnému orgánu, nebrání-li tomu těžko překonatelné překážky, zejména zdravotní stav. Tato povinnost platí obdobně pro společně posuzované osoby.

Podle § 7 odst. 2 citovaného zákona nesplní-li žadatel o dávku, příjemce dávky nebo společně posuzovaná osoba ve lhůtě stanovené příslušným orgánem povinnosti uvedené v odstavci 1, může být po předchozím upozornění žádost o dávku sociální péče zamítnuta, výplata dávky sociální péče zastavena nebo dávka sociální péče odejmuta.

Podle § 50 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), mohou být podklady pro vydání rozhodnutí zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé.

Podle odst. 4 citovaného ustanovení pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.

Podle § 51 odst. 1 správního řádu lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.

O věci uvažil Nejvyšší správní soud takto:

Vyjdeme-li ze znění § 7 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti, ukládá tento žadateli o dávku tři povinnosti: 1) osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu, 2) dát písemně souhlas k ověření těchto skutečností správním orgánem a 3) osobně se dostavit k příslušnému orgánu, nebrání-li tomu těžko překonatelné překážky, zejména zdravotní stav. Žadatel tedy rozhodné skutečnosti „osvědčuje“ a současně je povinen dát souhlas k jejich „ověření“ správním orgánem. Vychází se zde z toho, že žadatel může sice své sociální a majetkové poměry určitým způsobem popsat, jejich prokázání však může být nemožné bez přímé intervence správního orgánu. Svou roli zde jistě hraje i zájem na tom, aby sociální pomoc byla poskytována pouze těm osobám, které ji skutečně potřebují.

Jedním z prostředků, které má správní orgán k dispozici za účelem ověření rozhodných skutečností, je také tzv. místní šetření, tj. šetření v místě bydliště žadatele. V případě řízení o dávku sociální pomoci je toto šetření prováděno s cílem zjistit skutečné sociální a majetkové poměry žadatele, zejména s ohledem na § 1 odst. 3 písm. c) zákona o sociální potřebnosti, tedy zda nemá žadatel možnost zvýšení příjmu prodejem nebo jiným využitím vlastního majetku. Přitom zákon v odstavci 4 téhož ustanovení doplňuje, že prodej nebo jiné využití vlastního majetku se nevyžaduje, pokud by se jednalo o movité věci nepodléhající výkonu rozhodnutí.

Dále je třeba zopakovat stěžovatelem dovolávanou část odůvodnění rozsudku zdejšího soudu ve věci sp. zn. 3 Ads 83/2007, a to že sociální šetření jistě představuje citelný zásah do soukromí a může být takto žadatelem oprávněně vnímáno. Opakované provádění sociálního šetření v krátkých časových odstupech tímž orgánem státní správy tedy může podle okolností vykazovat znaky šikanózního jednání, resp. zneužití mocensky nadřazeného postavení úřadu. Žádné ustanovení zákona přitom správnímu orgánu neukládá povinnost provádět místní šetření vždy za každých okolností, tj. v souvislosti s každým řízením o dávku sociální péče s daným žadatelem, ani to, že by šetření bylo jediným způsobem, jak ověřit, zda si žadatel nemůže zvýšit příjem prodejem nebo jiným využitím vlastního majetku ve smyslu § 1 odst. 3 písm. c) zákona o sociální potřebnosti. Zvláště v případech, kdy již úřad místní šetření provedl, případně jsou mu majetkové poměry žadatele známy z úřední činnosti, bude vždy na místě pečlivě zvažovat, zda je či není místní šetření nezbytně nutné. Jedním z hledisek by mělo být také to, zda je rozhodováno o dávce jednorázové či opakující se, a to s ohledem na značný rozdíl v celkové nákladovosti takového rozhodnutí pro stát.

Vztáhneme-li výše uvedené na projednávanou věc, je nutno přisvědčit stěžovateli, že postup žalovaného byl v jeho případě neodůvodněný, formalistický a svým charakterem fakticky šikanózní. Stěžovatel předložil správnímu orgánu v průběhu řízení Protokoly o bezvýslednosti soupisu Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 2. 2. 2006, čj. 45 E 1806/2005, z téhož dne čj. 35 E 1870/2005 a ze dne 7. 9. 2006, čj. 13 E 818/2006, všechny sepsané vykonavatelem v místě bydliště stěžovatele na adrese P. 4, D. 1301, vždy s tímž výsledkem, a to že soupis nebyl vykonán, poněvadž nebyly nalezeny postižitelné movité věci. Dle záznamů na prvních dvou uvedených protokolech je byt

povinného vybaven pouze starým a opotřebovaným nábytkem, jehož prodej by nepokryl ani náklady na svoz; motorové vozidlo VW Passat bylo povinnému odcizeno; jiný postižitelný movitý majetek nebyl nalezen. Dle záznamu na naposledy uvedeném protokolu zjistil vykonavatel v bytě povinného, že povinný zde nemá žádný movitý majetek.

Tyto listiny, byť získané v jiném řízení, prokazují tytéž skutečnosti, které jinak správní orgán ověřuje cestou místního šetření. Předmětem zájmu soudního vykonavatele, stejně jako orgánu sociální péče, je zjistit, zda, a pokud ano, jakými movitými věcmi je vybaven byt stěžovatele. Pokud tedy stěžovatel předložil v průběhu správního řízení výše citované listiny (prokazující jeho faktickou nemajetnost), bylo povinností správního orgánu se těmito zabývat jako standardními důkazy ve smyslu § 53 správního řádu, jejich obsah vyhodnotit a do odůvodnění rozhodnutí zahrnout úvahu o tom, co bylo možno z těchto důkazů pro danou věc vytěžit. Místo toho správní orgán předložené listiny zcela ignoroval a přes jejich výmluvný obsah nadále trval na provedení místního šetření ve stěžovatelově bytě. Takový postup je nepochybně v rozporu s výše citovanými ustanoveními správního řádu (§§ 50 a 51), kromě toho porušuje základní zásady správního řízení (srov. § 6 odst. 2, podle kterého správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje) a v konečném důsledku i právo na soukromí zakotvené v čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Jako nanejvýš zavádějící se nakonec jeví závěr správních orgánů, že stěžovatel neosvědčil skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, opírající se pouze o konstatování, že stěžovatel neumožnil provedení místního šetření. Logicky vzato tato skutečnost sama o sobě ještě neimplikuje učiněný závěr, minimálně v rozsahu § 1 odst. 3 písm. c) zákona o sociální potřebnosti pak stěžovatel rozhodné skutečnosti nepochybně osvědčil, a to takovým způsobem, že jejich další ověřování ze strany správního orgánu by postrádalo jakýkoli smysl. (K uvedenému srov. § 53 odst. 3 správního řádu, jenž zakládá tzv. presumpci správnosti listin vydaných soudy České republiky, jinými státními orgány nebo orgány územních samosprávních celků v mezích jejich pravomoci, jakož i listin, které jsou zvláštními zákony prohlášeny za veřejné.).

Závěrem je nutno odmítnout argumentaci Městského soudu v Praze, podle níž je projednávaná věc prakticky shodná s věcí sp. zn. 3 Ads 83/2007. Není tomu tak. Věc sp. zn. 3 Ads 83/2007 sice vykazuje jisté podobnosti s nyní souzenou věcí (včetně osoby stěžovatele a problematiky aplikace § 7 zákona o sociální potřebnosti v souvislosti s odmítnutím umožnit místní šetření správnímu orgánu). Ve věci sp. zn. 3 Ads 83/2007 ovšem stěžovatel odůvodnil svou neochotu umožnit místní šetření jeho „opakováním“ ze strany různých orgánů veřejné správy (OSPOD, Policie ČR), jejichž smyslem bylo zjištění skutečností odlišných od těch, které jsou rozhodné pro danou věc, tj. nárok na dávku sociální péče. Tyto „důkazy“ tak neprokazovaly z hlediska daného řízení relevantní skutečnosti, a žalobní (kasační) námitky stěžovatele tudíž nemohly obstát. Situace v projednávané věci je však odlišná, neboť stěžovatel v průběhu řízení předložil důkazy, jež jsou plně způsobilé prokázat skutečnosti, které jsou jinak předmětem ověření cestou místního šetření realizovaného orgánem sociální péče.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek trpí vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., proto jej v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení. V něm je soud vázán názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí rozhodne také o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Ustanovenému zástupci stěžovatele náleží v souladu s § 11 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 2 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), odměna za jeden úkon právní služby učiněný v řízení o kasační stížnosti, tj. písemné podání soudu, ve výši 500 Kč, a dále náhrada hotových výdajů ve výši paušální částky 300 Kč za jeden úkon právní služby podle § 13 odst. 3 cit. vyhlášky, celkem tedy 800 Kč. Úkon právní služby podle § 11 písm. b), tj. převzetí věci a přípravu zastoupení, které byly rovněž vyúčtovány, Nejvyšší správní soud neuznal, neboť ustanovený advokát zastupoval stěžovatele již před soudem prvního stupně, a byl tak s věcí seznámen z předchozího řízení. Protože je ustanovený advokát plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se výše stanovený nárok vůči státu o částku odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je tato osoba povinna z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 35 odst. 7 s. ř. s.). Částka daně z přidané hodnoty vypočtená dle § 37 odst. 1 a § 47 odst. 4 zákona č. 235/2004 Sb. činí 152 Kč. Ustanovenému zástupci se tedy přiznává náhrada nákladů v celkové výši 952 Kč. Uvedená částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 2 měsíců od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 19. února 2009

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu