



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **M. C.**, zast. JUDr. Anitou Pešulovou, advokátkou se sídlem Nuselská 499/132, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 7. 2019, č. j. MPSV-2019/154070-911, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2020, č. j. 1 Ad 22/2019 - 36,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Ustanovené zástupkyni JUDr. Anitě Pešulové, advokátce se sídlem Nuselská 499/132, Praha 4, **se přiznává** odměna za zastupování žalobce v řízení o kasační stížnosti ve výši **1 300 Kč**, která jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 7. 2019, č. j. MPSV-2019/154070-911, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Úřadu práce České republiky - krajské pobočky pro hl. m. Prahu (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 24. 4. 2019, č. j. 7549/2019/AAI, jímž bylo rozhodnuto o nepřiznání dávky mimořádné okamžité pomoci na úhradu nezbytného jednorázového výdaje dle § 2 odst. 5 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“).

[2] Městský soud žalobu rozsudkem ze dne 27. 11. 2020, č. j. 1 Ad 22/2019 - 36, zamítl. Dospěl k závěru, že správní orgán I. stupně nepochybil, když žalobci nepřiznal dávku mimořádné okamžité pomoci - nezbytného jednorázového výdaje, a to na úhradu

volně prodejných léků *ACC Long* a spreje do nosu *Olynth* ve výši 400 Kč, jelikož tato dávka není k úhradě léků určena. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 13. 7. 2016, č. j. 6 Ads 22/2016 - 17, č. 3463/2016 Sb. NSS, který k povaze dávky mimořádné okamžité pomoci – nezbytného jednorázového výdaje podle § 2 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi uvedl, že se má typicky jednat o výdaj spojený se zaplacením správního poplatku například při prokázané ztrátě osobních údajů nebo s úhradou jízdného v případě ztráty peněžních prostředků, a v případě nezbytné potřeby s úhradou noclehu. Mimořádná okamžitá pomoc tak není určena k úhradě nákladů na uspokojení základních potřeb. Ačkoliv se v § 2 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi jedná o demonstrativní výčet, náklady na léky nelze považovat za výdaj, který by se jakkoliv blížil charakteristice případů uvedených v tomto ustanovení. Žalobce svou situaci, jak správně uvedl i žalovaný v napadeném rozhodnutí, měl řešit dle § 16 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“), tak, že se mohl obrátit na příslušnou zdravotní pojišťovnu, která může ve výjimečných případech uhradit jinak nehrazené zdravotní služby. Vycházel tak ze subsidiární povahy mimořádné okamžité pomoci a odkázal na jinou zákonnou možnost, kterou lze využít k získání úhrady za volně prodejně léky. Takový postup aproboval i NSS v rozsudku ze dne 18. 9. 2013, č. j. 6 Ads 39/2013 - 29. Při rozhodování o mimořádné okamžité pomoci - nezbytného jednorázového výdaje se uplatní správní uvážení, a to jak ohledně splnění podmínek pro vznik tohoto nároku, tak ohledně výše této dávky. Žalovaný z mezí správního uvážení nijak nevybočil a držel se možností, které mu právní úprava pro toto rozhodování poskytuje.

[3] Městský soud neshledal důvodnou ani námitku o nedostatečném poučení žalobce a nesouhlasil s tím, že se mu nedostalo základního sociálního poradenství. Toto poradenství spočívá především v poskytování informací v návaznosti na konkrétní situaci, a to ohledně možností řešení nepříznivých sociálních situací. Správní orgán I. stupně žalobce vyzval, aby se k němu dostavil a vyjádřil se k podkladům pro rozhodnutí. Ten však tuto možnost nevyužil a správní orgán I. stupně mu tak nemohl sdělit žádné informace. V napadeném rozhodnutí byl poučen o možnosti postupovat podle zákona o veřejném zdravotním pojištění. Žalobce tak byl přiměřeně poučen o možnosti, jak by mohl svou nepříznivou sociální situaci řešit a dosáhnout případné úhrady za léky. Odkázal na rozsudek NSS ze dne 14. 10. 2010, č. j. 5 As 1/2010 - 76, dle kterého do poučovací povinnosti správních orgánů nepatří návod, jak má účastník řízení postupovat, aby dosáhl žádaného výsledku.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, ve které uplatnil důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Správní orgán I. stupně v jeho případě postupoval v rozporu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi, jelikož mu neposkytl dostatečné poučení při podání žádosti o dávku v hmotné nouzi. S touto otázkou se pak městský soud nesprávně vypořádal, když uvedl, že stěžovatel mohl být poučen, kdyby se dostavil ke správnímu orgánu I.

pokračování

stupně na základě jeho výzvy. Již z okolnosti podání žádosti o dávku lze dospět k závěru, že byl nesprávně poučen a na základě tohoto nesprávného poučení pak podal i nesprávnou žádost. Pokud by byl v této fázi poučen správně, mohla být naplněna zásada hospodárnosti řízení, jelikož se mohlo předejít odvolacímu řízení a soudnímu přezkumu. Ze strany správních orgánů tak došlo k procesním vadám, spočívajícím v porušení základních zásad správního řízení, které měly vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Ohledně postupu správního orgánu, který nedodrží poučovací povinnost, se domáhal soudní ochrany již v několika dalších žalobách u městského soudu, který ale tuto situaci nijak nevyřešil. Připomíná, že se mu nemohlo dostat poučení při seznámení se s podklady pro rozhodnutí, jelikož seznámení se s těmito podklady je zcela odlišným institutem od poučovací povinnosti správního orgánu při podání žádosti o pomoc v hmotné nouzi. O možnosti uplatnit nárok u příslušné zdravotní pojišťovny byl poučen až v odvolacím řízení. Vypořádání soudu s námitkou ohledně nedostatečného poučení tak nelze považovat za příléhavé. Stěžovateli totiž nebyla v průběhu správního řízení nabídnuta bezplatná právní pomoc či sociální poradenství.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel byl poučen dostatečně. Z hlediska kompetencí není možné, aby ho správní orgán I. stupně poučoval o postupech týkajících se veřejného zdravotního pojištění a úhrad z něj plynoucích. Sociální poradenství není možné chápat tak, že žadateli bude vždy doporučen postup, jak být s žádostí o dávku úspěšný, pokud z okolností vyplývá, že nárok na tuto dávku nemá. Nelze tvrdit, že se stěžovateli, který je poživitelem opakovaných dávek pomoci v hmotné nouzi v podobě příspěvku na živobytí, doplatku na bydlení a dávek státní sociální podpory příspěvku na bydlení, nedostává základního sociálního poradenství. Správní orgán I. stupně se také zabýval okolností, že by nebyl úspěšný ani s žádostí o mimořádnou okamžitou pomoc z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví. V řízení se tak nevyskytly vady, které by měly vliv na rozhodnutí ve věci. Dávka mimořádné okamžité pomoci je dávkou fakultativní a její přiznání záleží na správním uvážení orgánu pomoci v hmotné nouzi. Správní orgán I. stupně dostatečně vysvětlil, z jakých důvodů tuto dávku nepřiznal. O nároku tak bylo rozhodnuto v mezích zákona.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] NSS posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Dle § 36 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi má nárok na mimořádnou okamžitou pomoc mimo jiné osoba uvedená v § 2 odst. 3 a osoba uvedená v § 2 odst. 5, pokud je považována za osobu v hmotné nouzi.

[10] Dle § 2 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi se za osobu v hmotné nouzi považuje též osoba, které s přihlédnutím k jejím příjmům, celkovým sociálním a majetkovým poměrům hrozí vážná újma na zdraví.

[11] Dle § 2 odst. 5 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi může orgán pomoci v hmotné nouzi považovat za osobu v hmotné nouzi též osobu, která nemá vzhledem k příjmům a celkovým sociálním a majetkovým poměrům dostatečné prostředky k úhradě nezbytného jednorázového výdaje, spojeného zejména se zaplacením správního poplatku při prokázání ztráty osobních dokladů, při vydání duplikátu rodného listu nebo dokladů potřebných k přijetí do zaměstnání, s úhradou jízdného v případě ztráty peněžních prostředků, a v případě nezbytné potřeby s úhradou noclehu.

[12] Zákon o pomoci v hmotné nouzi upravuje dva typy dávek k zajištění základních životních podmínek fyzických osob, a to dávky měsíčně se opakující (příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení) a dávky jednorázové označované souhrnně jako dávka mimořádné okamžité pomoci. Příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení jsou základními prostředky k zajištění osob nacházejících se v hmotné nouzi. Jedná se o dávky obligatorní, tedy takové, na které vzniká nárok splněním podmínek stanovených zákonem. K zajištění základních životních potřeb, nestačí-li k tomu dávky výše uvedené, lze přiznat v případě mimořádných okolností ještě další jednorázovou dávku okamžité mimořádné pomoci. Tato dávka je však fakultativní a její přiznání je ponecháno na správním uvážení příslušného správního orgánu. Nárok na ni vzniká rozhodnutím o jejím přiznání (srov. např. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2015, č. j. 7 Ads 236/2015 - 22).

[13] Řízení o žádosti o mimořádnou okamžitou pomoc - nezbytný jednorázový údaj, je řízením, které nemá vlastní zvláštní procesní úpravu, a proto se řídí zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a je tedy ovládáno zásadami správního řízení, mezi které patří zásada součinnosti (§ 4 správního řádu). Ta se projevuje i v poučovací povinnosti správního orgánu v souvislosti s úkonem dotčené osoby, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům potřebné (§ 4 odst. 2 správního řádu). Tato poučovací povinnost je dále rozvedena v poučovací povinnosti při odstranění vad návrhu obecně (§ 37 odst. 3 správního řádu) a dále při odstranění vad žádosti. Podle § 45 odst. 2 správního řádu nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit (§ 64).

[14] Povinnost poskytnout poučení v souvislosti s úkonem a s ohledem na jeho povahu a osobní poměry dotčené osoby představuje především povinnost správního orgánu poučit dotčenou osobu o právech a povinnostech vyplývajících z právních předpisů upravujících příslušné řízení před tímto správním orgánem (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2008, č. j. 6 Ads 57/2007 - 42). Tato poučovací povinnost bývá naplněna v podobě standardizovaných formulářů, ve kterých žadatel ve formě odpovědí na položené otázky uvádí skutečnosti rozhodné pro posouzení dávky a je-li to zapotřebí, správní orgán s jejich vyplněním žadateli pomáhá na místě, popř. je-li to účelné, vyzve k odstranění konkrétních vad a poskytne lhůtu (§ 45 odst. 2 správního řádu). Správní orgán však nemá dávat žadateli návod, co by měl nebo mohl učinit, aby dosáhl žádaného výsledku, může pouze poskytnout pomoc k tomu, aby mohl

pokračování

zákonným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 3. 2015, č. j. 3 Ads 112/2014 - 31, výše citovaný rozsudek č. j. 5 As 1/2010 - 76, nebo rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010 - 214, č. 2235/2011 Sb. NSS).

[15] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel podal dne 25. 3. 2019 žádost o jednorázovou dávku podle zákona o pomoci v hmotné nouzi, a to o mimořádnou okamžitou pomoc, přičemž v části B formuláře zaškrtnul jako typ mimořádné okamžité pomoci variantu nezbytný jednorázový výdaj. Důvodem podání této žádosti byla viróza, kvůli níž potřeboval prostředky na úhradu léků *ACC Long* a spreje do nosu *Olynth* ve výši 400 Kč, které nehradí zdravotní pojišťovna. Mimo tuto dávku též pobírá opakující se dávky pomoci v hmotné nouzi, a to příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení. Dne 4. 4. 2019 doručil správní orgán I. stupně stěžovateli vyrozumění o možnosti dostavit se k němu do pěti pracovních dnů ode dne doručení tohoto vyrozumění, kde bude mít příležitost se vyjádřit k podkladům pro rozhodnutí v dané věci. Této možnosti nevyužil a správní orgán I. stupně dne 24. 4. 2019 rozhodl o zamítnutí jeho žádosti.

[16] V posuzovaném případě správní orgán I. stupně svou poučovací povinnost vůči stěžovateli splnil. Žádost o mimořádnou okamžitou pomoc i formulář obsahují veškeré náležitosti pro jejich projednání a posouzení žádosti, stěžovatel poskytl potřebné odpovědi na zde uvedené otázky. Z poučovací povinnosti, vyplývající z § 45 odst. 2 správního řádu, nevyplývá povinnost správního orgánu předem upozornit žadatele, že ze skutečností, které tvrdí, nevyplývá nárok na požadovanou dávku. Jak již dovodil NSS v [55] bodě citovaného rozsudku č. j. 1 As 51/2010 - 214: *„Poučovací povinnost správních orgánů nelze zaměňovat s právem účastníků na poskytování právních rad. Účastníkům se může dostat návodu, co je třeba učinit, aby dosáhli žádaného účinku, v rámci právních služeb poskytovaných advokáty či jinými profesionály v oblasti práva.“* Správní orgán I. stupně tedy nebyl povinen stěžovatele při podání žádosti upozornit na skutečnost, že z jeho potřeby uhradit volně prodejné léky nevzniká nárok na mimořádnou okamžitou pomoc - nezbytný jednorázový výdaj.

[17] Tuto povinnost by porušil, pokud by žadatele nepoučil například o možnosti požádat si o prominutí podmínky, kvůli jejímuž nesplnění nemá na dávku nárok (viz rozsudek NSS ze dne 10. 8. 2007, č. j. 4 Ads 54/2006 - 68) nebo pokud by správnímu orgánu bylo zřejmé, že žadatel, který si mohl vybrat ze dvou variant dávek, trvá na přiznání pro něj méně výhodné dávky (srov. výše citovaný rozsudek NSS, č. j. 6 Ads 57/2007 - 42). Poučovací povinnost by byla porušena i v případě, kdy by správní orgány žadatele o dávku nepoučily o tom, že musí osvědčit pro přiznání dávky rozhodné skutečnosti, anebo pokud by jej nepoučily o možných následcích, pokud tyto skutečnosti neosvědčí (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 6 Ads 76/2007 - 70). Jelikož by nynější stěžovatel na základě tvrzených skutečností nemohl svou žádost nijak doplnit či upravit, aby mu vznikl nárok na některou z dávek, o kterých rozhoduje správní orgán I. stupně, nemohl ho o žádné takové možnosti ani poučit. Mohl jej ve svém rozhodnutí upozornit na možnost řešení jeho nepříznivé sociální situace prostřednictvím zcela jiného zákona, toto opomenutí však, jak bude uvedeno dále, napravil ve svém rozhodnutí žalovaný.

[18] NSS souhlasí se stěžovatelem v tom, že poučovací povinnost správních orgánů a seznámení účastníka správního řízení s podklady pro rozhodnutí jsou dva odlišné právní instituty, nicméně tato skutečnost nic nemění na tom, že správní orgán I. stupně nebyl povinen ho při podání žádosti poučit o skutečnosti, že mu nárok na mimořádnou okamžitou pomoc nevzniká. I kdyby ho chtěl o této skutečnosti poučit během seznámení s podklady pro rozhodnutí, neměl k tomu příležitost, jelikož se stěžovatel k němu nedostavil, ačkoliv mu bylo vyrozumění řádně doručeno. Pokud se k němu nedostavil, nemohl mu ani poskytnout sociální poradenství. Není povinností správních orgánů zasílat žadatelům o dávky speciální výzvu k možnosti poskytnutí sociálního poradenství. Z tohoto důvodu jej mohl o správní orgán I. stupně o nemožnosti dávku přiznat poučit až ve svém rozhodnutí o zamítnutí jeho žádosti.

[19] Žalovaný jej poté na straně třetí napadeného rozhodnutí správně poučil, že úhradu nákladů za léky je možné řešit pomocí zákona o veřejném zdravotním pojištění. Uvedl, že dle tohoto zákona zdravotní pojišťovna může ve výjimečných případech uhradit zdravotní službu jinak nehrazenou, je-li poskytnutí takové zdravotní služby jedinou možností z hlediska pojištěncova zdravotního stavu (§ 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění). Stěžovatel tedy byl v průběhu správního řízení poučen o jiné možnosti, jak dosáhnout toho, aby mu byly potřebné léky uhrazeny.

[20] Takový postup není v rozporu se zákonem, ostatně rozhodnutí správního orgánu I. stupně a rozhodnutí žalovaného tvoří pro účely soudního přezkumu jeden celek (viz rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2009, čj. 1 Afs 88/2009 - 48, č. 2646/2012 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 7. 5. 2020, č. j. 7 Ads 338/2019 - 30), a některé nedostatky rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak mohou být napraveny v odvolacím řízení. Městský soud tak správně dospěl k závěru, že stěžovatel byl v průběhu správního řízení řádně poučen o možnosti jiného řešení své nepříznivé sociální situace. Podstatné navíc je, že oba správní orgány stěžovatele poučily ve svých rozhodnutích o tom, že dávka, o kterou žádá, nepokrývá náklady na uspokojení základních potřeb, mezi které patří i volně prodejné léky. Správní orgán I. stupně se ve svém rozhodnutí navíc zabýval možností, zdali by neměl nárok na mimořádnou okamžitou pomoc z důvodu hrozby vážné újmy dle § 2 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi, přičemž vysvětlil, že na tuto dávku nárok nemá, jelikož se nejedná o situaci ohrožující jeho život nebo zdraví. Už jen skutečnost, že se důvody jeho žádosti mívají s účelem, pro který je tento typ dávek zákonem upraven, byla důvodem k zamítnutí žádosti stěžovatele o tuto dávku (viz rozsudek NSS ze dne 15. 5. 2013, č. j. 3 Ads 87/2012 - 39).

[21] Na základě výše uvedeného NSS souhlasí se závěrem městského soudu, že postup správních orgánů při posuzování žádosti stěžovatele o mimořádnou okamžitou pomoc – nezbytný jednorázový výdaj byl správný a rozhodnutí žalovaného nijak nevybočilo z mezí správního uvážení. Městský soud se dostatečně vypořádal se žalobními námitkami a vysvětlil, z jakých důvodů neshledal ve stěžovatelově případě nedodržení poučovací povinnosti ze strany správních orgánů.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[22] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek městského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[23] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterých nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Neúspěšný stěžovatel proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, ovšem podle § 60 odst. 2 s. ř. s. nelze přiznat náhradu nákladů řízení správnímu orgánu ve věcech pomoci v hmotné nouzi.

[24] Usnesením městského soudu ze dne 15. 10. 2019, č. j. 1 Ad 22/2019 - 9, byla stěžovateli ustanovena právní zástupkyní JUDr. Anita Pešulová, advokátka se sídlem Nuselská 499/132, Praha 4. V takovém případě platí ustanovenému advokátovi hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 10 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Ustanovená zástupkyně v řízení o kasační stížnosti učinila jeden úkon právní služby, a sice podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. Za tarifní hodnotu se ve věcech sociálního zabezpečení považuje částka 5 000 Kč (srovnej § 9 odst. 2 advokátního tarifu, jakož i usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 11. 2020, č. j. 6 Ads 209/2019 - 62). Za jeden úkon náleží zástupkyni stěžovatele odměna ve výši 1 000 Kč (§ 7 bod 5 a § 9 odst. 2 advokátního tarifu) a náhrada hotových výdajů v paušální výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupkyně stěžovatele v řízení nedoložila, že je plátkyní daně z přidané hodnoty, celková výše odměny ustanovené zástupkyně tak činí 1 300 Kč. Tato částka jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. února 2021

JUDr. Radan Malík
předseda senátu