



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdu a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **E. F. P.**, zast. JUDr. Anitou Pešulovou, advokátkou, se sídlem Nuselská 499/132, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2020, č. j. 1 Ad 2/2019 – 30,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Ustanovené advokátce JUDr. Anitě Pešulové se přiznává odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši **2600 Kč**, která bude vyplacena k rukám advokátky do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 10. 2018, č. j. MPSV-2018/219177-911, zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hl. m. Prahu (dále též jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 21. 8. 2018, č. j. 26505/2018/AAF. Tímto rozhodnutím bylo rozhodnuto o nepřiznání dávky pomoci v hmotné nouzi – doplatek na bydlení. Žalobkyně se proti rozhodnutí žalovaného bránila žalobou.

[2] Městský soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná a zamítl ji. K námitce žalobkyně, dle níž provedení šetření na místě nebylo třeba, městský soud uvedl, že při podání žádosti o doplatek na bydlení je třeba prokázat finanční a majetkovou situaci žadatele, a správní orgán přitom má povinnost doložené skutečnosti prověřit. Žalovaný proto měl dle § 63 odst. 1 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi (dále jen

„zákon o pomoci v hmotné nouzi“), oprávnění provést v obydlí žalobkyně šetření, aby ověřil skutečnosti vyplývající z doložených listinných důkazů rozhodné pro nárok na danou dávku (např. že žalobkyně v bytě skutečně žije a že s ní byt užívá i její syn). Dle odst. 2 téhož ustanovení pak v případě neudělení souhlasu se vstupem do obydlí, jak učinila žalobkyně, může být žádost o dávku zamítnuta. Dle městského soudu přitom nelze považovat za protiústavní, že zákon s tímto nesouhlasem žadatelky spojuje nepříznivé důsledky spočívající v nepřiznání dávky, neboť pokud žadatelka požaduje přiznání dávky, musí být také ochotna umožnit správnímu orgánu ověřit naplnění zákonných podmínek pro přiznání této dávky. Námitku žalobkyně, že správní orgán neuvedl, jakou skutečnost se místním šetřením snažil zjistit, městský soud rovněž vyvrátil. Žalovaný ve svém rozhodnutí odůvodnil potřebnost provedení sociálního šetření tím, že se jednalo o novou žádost a žádné šetření zatím u žalobkyně nebylo provedeno, a proto bylo důvodné ověřit podmínky pro její nárok na dávku.

[3] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž uplatňuje důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelka předně namítá, že městský soud dostatečně neodůvodnil závěr, že v daném případě bylo bezpodmínečně nutné provést sociální šetření k tomu, aby byla stěžovatelce přiznána dávka pomoci v hmotné nouzi. Takového odůvodnění se stěžovatelka domáhala již po správním orgánu, jelikož neuvedl žádné pochybnosti o pravdivosti skutečností tvrzených stěžovatelkou. Sociální šetření dle stěžovatelky nelze požadovat vždy, ale pouze pokud jsou důvodné pochybnosti o podstatných údajích, které žadatel uvedl, a to kvůli tomu, aby nedocházelo k bezdůvodnému zásahu do soukromí žadatele; opačný výklad zákona by neobstál v testu proporcionality. To bylo ostatně obsáhle vyloženo v odstavci 3 a 4 návrhu na zahájení řízení ze dne 10. 1. 2019, což nelze vypořádat pouze jedinou větou, že nepřiznání dávky není protiústavní, jak učinil městský soud.

[4] Stěžovatelka dále rozporuje odkaz městského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2007, č. j. 3 Ads 83/2007 – 98, neboť žadatel o dávku v daném případě nebyl osobou se zdravotním postižením a zároveň byl rozsudek vydán v době, kdy Česká republika ještě nebyla vázána Úmluvou o právech osob se zdravotním pojištěním (dále jen „Úmluva“), jež zdůrazňuje ochranu soukromí těchto osob, což se dle stěžovatelky neslučuje s prohlížením zásuvek, skříní či ledničky pracovníci Úřadu práce, jak bylo sděleno synovi stěžovatelky na kontaktním pracovišti. Úmluva zároveň přiznává těmto osobám právo na přiměřené hmotné zajištění, nikoliv jen zajištění základních potřeb, žadatel (či společně posuzovaná osoba) se zdravotním pojištěním proto nemusí být nemajetný. V uvedeném rozsudku také stěžovatelka shledává podstatnou vadu v tom, že, ač si byl soud vědom zásahu do soukromí způsobeného požadavkem šetření, kolizi práva na soukromí a práva na sociální pomoc pominul a detailněji se jí nezabýval (v § 7 tehdy účinného zákona č. 492/1991 Sb., o sociální potřebnosti, nebylo šetření vůbec uvedeno, o to více měl soud volit ověřovací prostředek, který žadatele nejméně zatěžuje). K dalšímu citovanému rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2017, č. j. 6 Ads 220/2016 – 32, stěžovatelka uvedla, že v něm opět nebylo dostatečně respektováno soukromí osob se zdravotním pojištěním; zároveň městský soud pominul závěr NSS, dle něhož bylo možné skutečnosti prokázat i jinými důkazními prostředky, a proto měl posoudit sociální šetření jako závažný zásah do soukromí a tedy krajní prostředek, což

pokračování

neučinil. K argumentu téhož rozsudku, dle něhož mají žadatelé povinnost zvyšovat si příjem vlastní prací, stěžovatelka upozorňuje, že tuto povinnost je třeba posuzovat odlišně u osob se zdravotním postižením, přičemž její syn je invalidní v II. stupni (a to zvláště v situaci, kdy Evropská komise vytýká státu nepřiměřeně vysokou nezaměstnanost osob se zdravotním postižením). Syn je spoluposuzovaná osoba a jeho nedostatečný příjem – invalidní důchod – byl po liberalizaci cen nájemného hlavním důvodem nutnosti žádat o dávku.

[5] Majetkové poměry lze navíc dle stěžovatelky prokázat i jiným důkazním prostředkem, např. úřední listinou, tedy i exekutorským soupisem věcí v bytě (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2009, č. j. 3 Ads 133/2009 – 28). Správnímu orgánu bylo z jeho úřední činnosti známo, že stěžovatelka byla se synem vystěhována z přístřeší na P. 2 na ubytovnu, a to na základě exekučního příkazu. Majetkové poměry tak mohly být ověřeny jiným způsobem než místním šetřením, s čímž se městský soud vůbec nevypořádal, a proto je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. Navíc nedošlo k zajištění žádného majetku na úhradu nákladů exekuce, což samo o sobě dostatečně dokládá majetkové poměry stěžovatelky. Dále stěžovatelka namítá, že správní orgán, potažmo též městský soud, vycházely nesprávně z toho, že odmítla provedení sociálního šetření, poněvadž jej neodmítla ona, ale její syn V. P., na něhož v té době přešla práva a povinnosti vyplývající z nájemní smlouvy k uvedené nemovitosti.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že žádost o dávku byla stěžovatelce zamítnuta z důvodu, že neumožnila správnímu orgánu provedení sociálního šetření, a tedy i ověření skutečností rozhodných pro nárok na dávku. Žalovaný prvostupňové rozhodnutí potvrdil, jelikož shledal postup v souladu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi. Sociální šetření je dle žalovaného prováděno v odůvodněných případech za účelem zjištění či ověření skutečností rozhodných pro nárok na dávku tak, aby nebylo důvodných pochybností o zjištěném skutkovém stavu; jedná se o skutečnosti obtížně doložitelné písemnými doklady - informace o osobách sdílejících společnou domácnost, ověření majetkových a sociálních poměrů žadatele, tj. zda se skutečně nachází v podmínkách odůvodňujících přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi. V případě stěžovatelky se jednalo o první sociální šetření, nebyla tedy do něj nucena opakovaně, a zároveň bylo potřeba ověřit skutečné místo jejího pobytu, poněvadž v žádosti uvedla odlišnou korespondenční adresu a místo pobytu. Dle žalovaného jsou dávky pomoci v hmotné nouzi přísně majetkově testovány, protože slouží výhradně osobám, které nejsou schopny si vlastními silami či s pomocí blízkých osob zajistit základní životní potřeby, pročez je třeba vždy ověřit životní situaci žadatele; v případě neumožnění takového ověření musí žadatel počítat s negativním důsledkem dle § 63 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Z těchto důvodů žalovaný navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

[7] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu a z důvodů stěžovatelkou uplatněných, současně přihlížel k tomu, zda rozsudek městského soudu netrpí vadami, k nimž by byl Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Úvodem Nejvyšší správní soud konstatuje, že námitka stěžovatelky, dle níž se městský soud nevypořádal s námitkou, že nelze sociální šetření požadovat kdykoli, je svým obsahem námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto nejprve posoudil tuto námitku. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí totiž představuje takovou vadu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost přitom není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, resp., jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24). Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný; městský soud se srozumitelným způsobem vypořádal s veškerými námitkami uplatněnými v žalobě a náležitě vyložil z jakého skutkového a právního stavu vycházel a své závěry náležitě a dostačujícím způsobem odůvodnil. Z jeho obsahu je jasné, jaké otázky – v návaznosti na žalobní body – považoval městský soud za rozhodné, a vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jakož i nosné důvody (*ratio decidendi*), které v napadeném rozsudku vyslovil, jsou zřetelné.

[10] Dle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi je žadatel o dávku povinen osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její 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.

[11] Dle § 63 odst. 1 věty první zákona o pomoci v hmotné nouzi jsou zaměstnanci orgánů pomoci v hmotné nouzi na základě souhlasu žadatele o dávku, příjemce dávky a osob společně posuzovaných oprávněni v souvislosti s plněním úkolů podle tohoto zákona vstupovat do obydlí, v němž tyto osoby žijí, a to s cílem provádět sociální šetření, popřípadě šetření v místě pro vyhodnocení podmínek nároku na dávky. Dle odst. 2 téhož ustanovení v případě, kdy žadatel o dávku, příjemce dávky nebo osoba společně posuzovaná neudělením souhlasu se vstupem do obydlí znemožní provedení sociálního šetření, popřípadě šetření v místě, k ověření skutečností rozhodných pro nárok na dávku nebo její výši, může jim být žádost o dávku zamítnuta nebo dávka odejmuta, popřípadě snížena její výše.

[12] Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 9. 11. 2020, č. j. 4 Ads 184/2020 – 59, již rozhodl o skutkově prakticky totožné věci, v níž byl stěžovatelem syn stěžovatelky. Se závěry tohoto rozsudku se Nejvyšší správní soud shoduje i v projednávaném případě a neshledal důvodu se od nich odchýlit.

[13] Sociální šetření je zákonnou formou ověření naplnění podmínek pro přiznání dávky. Je na správním orgánu, zda tuto formu zvolí, a v případě jejího využití může případný nesouhlas žadatelky s provedením sociálního šetření vést i k zamítnutí žádosti o dávku. Není přitom třeba uvádět konkrétní pochybnosti o stěžovatelkou tvrzených

pokračování

skutečnostech, neboť tento nástroj slouží k ověření všech skutečností rozhodných pro přiznání dávky. Námitce stěžovatelky, dle které nelze sociální šetření požadovat kdykoli, ale pouze tehdy, když jsou dány důvodné pochybnosti, že předložené doklady neodpovídají skutečnosti, tudíž Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Městský soud tuto námitku stěžovatelky neshledal důvodnou, poněvadž zde bylo vzhledem k tomu, že se jednalo o novou žádost, nutné prokázat finanční a majetkovou situaci žadatelky o dávku a správní orgán měl oprávnění ji prokázat právě sociálním šetřením.

[14] V této souvislosti stěžovatelka argumentovala též tím, že sociální šetření by mělo být až krajním prostředkem k ověření rozhodných skutečností, a správní orgán musí volit nejméně zatěžující prostředek. Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že sociální šetření představuje jeden z možných prostředků k řádnému zjištění skutkového stavu a jak již bylo naznačeno výše, není nutné jej vždy bezpodmínečně provádět. Dle Nejvyššího správního soudu však na něj zároveň nelze nahlížet jako na krajní opatření. Správnímu orgánu nelze vytýkat, že se při posuzování žádosti stěžovatelky pokusil důkladně prověřit skutkový stav skrze sociální šetření. Přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi a její vyplacení totiž představuje čerpání finančních prostředků z veřejných rozpočtů, které nejsou neomezené, a je nutno je chránit před jakýmkoliv neoprávněným využíváním a pečlivě zvažovat, zda je jejich využití potřebné. Proto je třeba při posuzování splnění podmínek pro přiznání těchto dávek postupovat pečlivě a řádně zjistit skutkový stav. Jak uvedl též žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti, dávky pomoci v hmotné nouzi jsou přísně majetkově testovány, neboť slouží výhradně osobám, které nejsou schopny si vlastními silami či s pomocí blízkých osob zajistit základní životní potřeby, pročez je třeba vždy ověřit, zda tomu životní situace žadatele odpovídá.

[15] Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že sociální šetření představuje závažný zásah do práva na soukromí a nedotknutelnost obydlí. V posuzované věci se však nejednalo o natolik závažný zásah, aby jej stěžovatelka nebyla povinna strpět. Správní orgán své oprávnění k ověření sociálních a majetkových poměrů stěžovatelky nezneužil, neprováděl šetření svévolně ani nadbytečně. Správní orgán stěžovatelku o plánovaném šetření uvědomil s dostatečným předstihem a poučil ji o možných následcích neumožnění sociálního šetření. Dle Nejvyššího správního soudu je zcela legitimní, že správní orgán potřeboval ověřit skutečnosti, které stěžovatelka doložila listinnými prostředky, jelikož v jejím obydlí dosud nebylo sociální šetření provedeno.

[16] Nejvyšší správní soud se proto shoduje se závěrem městského soudu, že stěžovatelka (potažmo výslovně též společně posuzovaná osoba) svým jednáním znemožnila provedení sociálního šetření, a tím nesplnila svou zákonnou povinnost vycházející z § 63 odst. 1 a 2 a § 49 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Městský soud správně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2017, č. j. 6 Ads 220/2016 - 32, podle kterého v případě, že žadatel o udělení dávky v hmotné nouzi správním orgánům neumožnil ověřit jeho majetkovou situaci sociálním šetřením a ani jiným způsobem, správní orgány mu tuto dávku nemusí přiznat. Ověření rozhodných skutečností jinými prostředky se v daném případě nenabízelo, exekutorský soupis věcí v bytě nevyjímaje – to stěžovatelka namítala až v kasační stížnosti, a jedná se proto o nepřípustnou námitku; nad rámec však lze konstatovat, že správní orgán nemá povinnost vyhledávat informace o žadateli z různých

v úvahu připadajících odlišných řízení. Z uvedených důvodů bylo na místě sociální šetření provést.

[17] Jak konstatoval již městský soud, lze po žadateli o dávku pomoci v hmotné nouzi spravedlivě požadovat, aby správním orgánům vyřizujícím jeho žádost poskytl potřebnou součinnost při ověřování jeho sociálních a majetkových poměrů, a to včetně umožnění provedení sociálního šetření v obydlí žadatele dle § 63 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Tyto závěry vyplývají též z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2020, č. j. 4 Ads 184/2020 – 59, dle něhož *„pokud stěžovatel žádá o finanční plnění z veřejných rozpočtů (dávku řešící pomoc v hmotné nouzi), lze od něj spravedlivě požadovat přiměřenou součinnost, mj. i vyhovění zákonným požadavkům správních orgánů na prokázání nároku na tuto dávku a poskytovat v rámci relevantní právní úpravy při zjišťování skutkového stavu veškerou potřebnou součinnost, a to i v situaci, kdy v této součinnosti spatřuje zásah do svých práv.“* Stěžovatelka takovou součinnost neposkytla, a správní orgán tak nemohl dostatečně ověřit skutkový stav tak, aby na jeho základě bylo možné přiznat požadovanou dávku.

[18] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud vydal napadený rozsudek v souladu se zákonem, vycházel přitom z judikatury Nejvyššího správního soudu, kterou na věc zcela případně aplikoval; z rámce této judikatury nikterak nevybočil. Kasační stížnost Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[19] O nákladech řízení kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 2 ve spojení s § 120 s. ř. s.; žalovaný, byť byl ve věci úspěšný, nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[20] Stěžovatelce byla pro řízení o kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem ustanovena zástupkyně z řad advokátů; v takovém případě hradí odměnu a náhradu vynaložených výdajů stát. Nejvyšší správní soud přiznal ustanovené advokátce dle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), odměnu za dva úkony právní služby: převzetí a přípravy zastoupení, [§ 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu], a sepis a podání doplnění kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za každý z nich jí náleží odměna ve výši 1 000 Kč (§ 7 bod 2 ve spojení s § 9 odst. 2 advokátního tarifu) a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu); celkem ji tedy náleží částka 2 600 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. března 2021

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu