



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Jana Kratochvíla a Petra Mikeše ve věci žalobce: **P. K.**, zastoupený Mgr. Petrem Šupalem, advokátem se sídlem Koperníkova 4, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na poříčním právu 1, Praha 2, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 23. 5. 2023, čj. MPSV-2023/110301-923 a čj. MPSV-2023/110515-923, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 10. 2024, čj. 18 Ad 15/2023-85,

t a k t o :

- I. Výrok I. a II. rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 10. 2024, čj. 18 Ad 15/2023-85, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 5. 2023, čj. MPSV-2023/110301-923 a čj. MPSV-2023/110515-923, **se ruší** a věci **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **ne přiznává**.
- IV. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V tomto rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval důvodností a srozumitelností výzvy správního orgánu k doložení dokladů v rámci řízení o žádostech žalobce o dávky v hmotné nouzi. Shledal, že výzva nebyla důvodná ani srozumitelná, a proto správní orgány nemohly zamítnutí žádostí odůvodnit nevyhověním této výzvě.

[2] Žalobce požádal o dvě dávky v hmotné nouzi - příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení. V žádostech za společně posuzovanou osobu označil svého nezletilého syna. Ve správním řízení se předmětem sporu stal byt vlastněný nezletilým synem žalobce. V bytě dle tvrzení žalobce a jeho matky bydlí právě matka žalobce, která jej v roce 2014 (s právními účinky vkladu do katastru nemovitostí k 2. 2. 2015) darovala synovi žalobce (svému vnukovi).

[3] Úřad práce však ze své činnosti zjistil, že v tomto bytě minimálně v minulosti bydlela také bývalá partnerka žalobce a matka jeho syna. Dne 28. 2. 2023 Úřad práce vyzval žalobce k doložení:

- darovací smlouvy k bytu;
- smlouvy o pronájmu bytu uzavřenou mezi nezletilým synem a jeho matkou a výpověď této smlouvy či její prodloužení.

[4] Na výzvu reagoval žalobce dne 6. 3. 2023. Dodal darovací smlouvu ze dne 5. 9. 2014, již matka žalobce daruje byt a garáž nezletilému synovi žalobce a její schválení opatrovnickým soudem. Dále sdělil, že nájemní vztah mezi synem a bývalou partnerkou žalobce neexistoval, neboť nájemní vztah byl realizován v průběhu roku 2014, tj. v době, kdy byla vlastníkem bytu ještě matka žalobce. Nájemní vztah s bývalou partnerkou žalobce se netýká žalobce, nedisponuje proto důkazy k tomuto právnímu vztahu. Žalobce rovněž přiložil smlouvu o nájmu bytu uzavřenou mezi svým synem jakožto pronajímatelem (zastoupeným žalobcem) a svou matkou jakožto nájemkyní ze dne 15. 2. 2015 s platností „nejméně na 10 let“.

[5] Dne 20. 3. 2023 se žalobce dostavil na schůzku na úřad práce. Ve spisové dokumentaci správního orgánu jako příloha této schůzky figurují tyto nájemní smlouvy k bytu, které byly žalobci předloženy k nahlédnutí:

- smlouva ze dne 1. 11. 2013 uzavřená mezi matkou žalobce a bývalou partnerkou žalobce na dobu od 1. 11. 2013 do 1. 11. 2014 a smlouva ze dne 1. 11. 2014 uzavřená na dobu od 1. 11. 2014 do 1. 11. 2015;
- smlouva uzavřená mezi synem žalobce (zastoupeného matkou žalobce) a bývalou partnerkou žalobce dne 3. 2. 2015 na dobu od 3. 2. 2015 do 3. 2. 2016 a dodatek k této smlouvě ze dne 3. 2. 2015, jímž se nájem sjednává na dobu od 1. 1. 2016 do 1. 1. 2017.

Žalobce na schůzce však znovu uvedl, že o nájemní smlouvě mezi svým synem a svou bývalou partnerkou nic neví.

[6] Úřad práce dne 29. 3. 2023 vyzval žalobce k doložení „platné smlouvy o pronájmu bytu“ svého syna a „výpovědi z této smlouvy k předmětnému bytu (předávací protokol)“ s bývalou partnerkou žalobce. Na tuto výzvu již žalobce nereagoval.

[7] Úřad práce rozhodl dvěma rozhodnutími ze dne 11. 4. 2023 tak, že žádosti žalobce o dávky příspěvku na živobytí i doplatku na bydlení zamítl. Konstatoval, že žalobce opakovaně upozornil na to, že k bytu existovaly pro stejné období dvě nájemní smlouvy.

pokračování

Žalobce byl upozorněn, že nesplnil výzvu z 28. 2. 2023, neboť nedoložil platnou smlouvu o nájmu bytu. Správní orgán tak nemohl určit zda, kým a za jakých podmínek je majetek syna jako společně posuzované osoby využíván, a tedy zda příjmy a majetkové poměry nejsou takové, že mohou i po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení zaručit dostatečné prostředky k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb žalobce a společně posuzovaných osob. Správní orgán prvního stupně uzavřel, že žalobce ve lhůtě stanovené v poslední výzvě ze dne 29. 3. 2023 nedoložil požadované podklady, proto nebylo možno v dalším řízení pokračovat a stanovit, zda se nachází v hmotné nouzi či nikoli.

[8] Žalovaný obě odvolání žalobce zamítl se shodným odůvodněním. Poukázal na to, že pro posuzování nároku na příspěvek na živobytí i doplatek na bydlení se zjišťuje, zda žadatel a s ním společně posuzovaná osoba mají možnost zvýšit si příjem vlastním přičiněním. Zvýšením příjmu se rozumí mj. zvýšení prodejem nebo jiným využitím majetku. Za jiné využití majetku je rovněž považován pronájem majetku za cenu, kterou lze použít k výživě a zabezpečení ostatních základních potřeb. Žadatel o dávku musí primárně krýt své životní potřeby využitím svého majetku. Pokud takový majetek osoba má, musí s ním naložit tak, že si zvýší svůj příjem. Úřad práce proto oprávněně požadoval po žalobci platnou nájemní smlouvu k bytu a rovněž osvědčení, zda smlouvy uzavřené s bývalou partnerkou žalobce jsou stále platné. Úřad práce tak postupoval v souladu s § 3 správního řádu a zjišťoval, zda je majetek syna využíván.

[9] Krajský soud žalobu žalobce zamítl. Uvedl, že sdílí názor správních orgánů, že vyjádření žalobce učiněná v průběhu správního řízení ohledně využívání bytu syna a jím doložené listiny, jakož i informace, jimiž disponoval správní orgán z úřední činnosti zavdaly správnímu orgánu příčinu pochybovat o tom, jak a kým je skutečně využíván majetek syna žalobce.

[10] Správní orgán proto postupoval správně, pokud žalobce dne 28. 2. 2023 vyzval k doložení listin za účelem osvědčení užívání tohoto majetku. Pro určení stavu hmotné nouze pro nárok na opakující se dávky bylo zapotřebí zohlednit, zda si žalobce a s ním společně posuzovaná osoba nemohou zvýšit příjem vlastním přičiněním, a tím si zabezpečit zcela či částečně finanční prostředky na zajištění základních životních potřeb a úhradu odůvodněných nákladů na bydlení. Možnost zvýšení příjmu vlastním přičiněním prodejem nebo jiným využitím majetku totiž ovlivňuje stanovení částky živobytí žadatele o dávku (společně posuzovaných osob).

[11] Okolnosti užívání bytu přesto zůstaly nejasné. Žalobce požadovanými informacemi mohl a měl disponovat. Není nikterak nad míru přiměřenou zabřežením či šikanózní požadovat po vlastníku a pronajímateli bytu, aby disponoval dokumenty osvědčujícími ukončení nájemního vztahu či běžným předávacím protokolem u smlouvy na dobu určitou.

[12] Lze shrnout, že úřad práce ve svých výzvách ze dne 23. 2. 2023 a 29. 3. 2023 formuloval požadavky na doložení podkladů jednoznačně, obsah výzev korespondoval se zjištěními dle spisového materiálu a takto najevo vyšlým skutkovým stavem v době vydání výzev. Požadavky úřadu práce byly podložené. Ve výzvách úřad práce rovněž určil standardní a zcela přiměřenou lhůtu k doplnění žádosti. Výzvy upozorňovaly na sankce za nesplnění stanovených povinností. Výzvy byly též dostatečně určité a odůvodněné, protože

odkazovaly na povinnost stěžovatele jako příjemce dávky vyhovět výzvě k osvědčení skutečností rozhodných pro nárok na dávku.

[13] Krajský soud uzavřel, že správní orgán v souzené věci nepostupoval nikterak obstrukčně. Toliko se snažil posoudit celkové majetkové poměry rodiny ve vazbě na možnost zvýšení příjmu vlastním přičiněním. Po žalobci, respektive jeho synovi, vyžadoval listiny, jimiž jakožto majitel bytu mohl a měl disponovat (nájemní smlouva a doklad o jejím ukončení, resp. doklad o předání bytu, což souvisí s dalším využívání bytu i v rozhodném období). Jednalo se o listiny, které byly nezbytné k prokázání nároku na dávky.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření účastníků

[14] Žalobce (stěžovatel) se proti rozsudku krajského soudu bránil kasační stížností. Namítal, že krajský soud se nedostatečně a chybně vypořádal s hlavní otázkou, zda stěžovatel ve správním řízení poskytl dostatečnou součinnost. Stěžovatel přitom ve správním řízení doložil nájemní smlouvu k bytu (uzavřenou mezi synem stěžovatele a matkou stěžovatele). A opakovaně uváděl, že o nájemním vztahu k bytu se svou bývalou partnerkou nic neví.

[15] Ze spisu nijak neplyne, že by nájemní smlouva mezi synem stěžovatele a bývalou partnerkou měla pokračovat i po roce 2017. Tato okolnost tedy nemá žádné důsledky pro nárok stěžovatele v roce 2022 a 2023. Stěžovatel doplnil, že pokud by nájem bytu skončil uplynutím doby, nebylo by nic nepravděpodobného, že by se v dispozici syna nenacházel doklad o předání bytu mezi ním a jeho matkou. Takový doklad nemusel být vyhotoven.

[16] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud se předně zabýval tím, zda je kasační stížnost přijatelná. Podle § 104a odst. 1 soudního řádu správního totiž platí, že rozhodoval-li před krajským soudem o věci specializovaný samosoudce a kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud jako nepřijatelnou. Nejvyšší správní soud přijme kasační stížnost k věcnému přezkumu pouze v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu, a to i) z důvodu neexistence, nejednotnosti nebo potřeby překonání judikatury, nebo ii) v případě zásadního pochybení krajského soudu (usnesení NSS z 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS).

[18] Stěžovatel v tomto případě namítá taková zásadní pochybení žalovaného i krajského soudu, která by mohla mít dopad do jeho hmotněprávního postavení a která navíc z hlediska posouzení přijatelnosti kasační stížnosti se jeví *prima facie* důvodná. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná a kasační námitky je třeba blíže věcně posoudit.

[19] Nejvyšší správní soud s krajským soudem a správními orgány souhlasí v jejich obecných východiscích.

pokračování

[20] Zákon o pomoci v hmotné nouzi vychází z principu odpovědnosti osoby za své sociální postavení. Pro určení stavu hmotné nouze pro nárok na dávky se mimo jiné zohledňuje, zda si osoba (společně posuzované osoby) nemůže zvýšit příjem vlastním přičiněním, a tím si zabezpečit zcela či částečně finanční prostředky na zajištění základních životních potřeb a úhradu odůvodněných nákladů na bydlení. Za tímto účelem musí správní orgány zjistit skutkový stav o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). Je také zřejmé, že je to žadatel, který musí osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku (§ 49 odst. 1 písm. a) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi). Tato východiska jsou však pozadím nyní projednávané věci. Spornou otázkou je pouze to, zda správní orgány správně zamítly žádosti stěžovatele z důvodu, že nevyhověl výzvě k doložení dokladů z 29. 3. 2023.

[21] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že správní orgán může příjemce dávky vyzývat k doplnění podkladů, kterými příjemce osvědčuje svůj nárok na dávku, pokud tak nečiní šikanózním, bezúčelným či nepřiměřeně zatěžujícím způsobem. Výzvy musí být důvodné, jasné a srozumitelné (rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2016, č. j. 6 Ads 219/2015-30).

[22] Krajský soud výzvy směřované stěžovateli ze dne 28. 2. 2023 a 29. 3. 2023 považoval za jednoznačné, podložené, přiměřené a nikoli šikanózní. S tím však Nejvyšší správní soud, pokud jde o druhou zmíněnou výzvu, nesouhlasí.

[23] Správní orgány správně zjišťovaly okolnosti ohledně bytu vlastněného synem stěžovatele jako společně posuzovanou osobou. Způsob, jak syn stěžovatele s tímto svým majetkem nakládá, je zásadní pro posouzení, zda si nemůže zvýšit příjem vlastním přičiněním, včetně racionálního využití svého majetku. Za tím účelem úřad práce žalobci adresoval legitimní a srozumitelnou výzvu ze dne 28. 2. 2023. V té žalobce vyzval k doložení darovací smlouvy k bytu a smlouvy o pronájmu bytu uzavřenou mezi nezletilým synem a bývalou partnerkou žalobce a výpověď této smlouvy či její prodloužení.

[24] Na výzvu reagoval žalobce doložením darovací smlouvy. Dále sdělil, že nájemní vztah mezi synem a bývalou partnerkou žalobce neexistoval, neboť nájemní vztah byl realizován v průběhu roku 2014, tj. v době, kdy byla vlastníkem bytu ještě matka žalobce. Nájemní vztah s bývalou partnerkou žalobce se netýká žalobce, nedisponuje proto důkazy k tomuto právnímu vztahu. Žalobce rovněž doložil smlouvu o nájmu bytu uzavřenou mezi svým synem jakožto pronajímatelem a svou matkou jakožto nájemkyní ze dne 15. 2. 2015 s platností „nejméně na 10 let“.

[25] Úřad práce si následně vlastní činností (z jiných správních řízení) opatřil nájemní smlouvy na byt uzavřené mezi synem žalobce (zastoupeného matkou žalobce) a bývalou partnerkou žalobce. Smlouvy byly sjednány vždy na dobu určitou. Podle poslední smlouvy nájem skončil dne 1. 1. 2017. Na schůzce dne 20. 3. 2023 byly žalobci tyto smlouvy předloženy k nahlédnutí. Žalobce však setrval na tom, že o nájemní smlouvě mezi svým synem a svou bývalou partnerkou nic neví.

[26] Úřad práce následně dne 29. 3. 2023 vyzval žalobce k doložení a) „platné smlouvy o pronájmu bytu“ a b) „výpovědi z této smlouvy k předmětnému bytu (předávací protokol)“

s bývalou partnerkou žalobce. Na tuto výzvu již žalobce nereagoval. Nedoložení dokladů požadovaných v této výzvě bylo jediným důvodem, proč správní orgány žádosti žalobce o dávky nevyhověly. Podle Nejvyššího správního soudu však byla tato poslední výzva neopodstatněná a nesrozumitelná.

[27] Za prvé není zřejmé, proč Úřad práce vyžadoval „platnou smlouvu o pronájmu bytu“. Platnou smlouvu o pronájmu bytu svého syna totiž žalobce doložil dne 6. 3. 2023. Jednalo se o smlouvu o nájmu bytu uzavřenou mezi synem jakožto pronajímatelem a matkou stěžovatele jakožto nájemkyní ze dne 15. 2. 2015 s platností „nejméně na 10 let“. Šlo tedy o smlouvu v roce 2023 zjevně platnou. Respektive z vyjádření žalobce ani ze správního spisu nevyplývá, že by smlouva byla ukončena. V takovém případě nedává žádný smysl, aby úřad práce opětovně žalobce vyžadoval k doložení platné smlouvy o nájmu tohoto bytu.

[28] Pokud Úřad práce ve výzvě ze dne 29. 3. 2023 měl na mysli platnou smlouvu mezi synem žalobce a bývalou partnerkou žalobce, tak to však z výzvy nevyplývá. Navíc k této otázce se již žalobce opakovaně vyjadřoval s tím, že o takové smlouvě nic neví. Ze správního spisu nijak nevyplývá, že by taková smlouva v roce 2023 měla existovat. Nic takového neuvedla matka žalobce a ve spisu není ani žádné vyjádření bývalé partnerky žalobce, ze kterého by to mohlo vyplývat. Nevyplývá to ani z vyjádření žalobce při místním šetření dne 30. 6. 2022 v rámci jiného řízení. Žalobce zde sdělil, že jeho bývalá partnerka bydlí v bytě jeho syna, což následně upřesnil tím, že tam má trvalý pobyt. Ani z tohoto vyjádření, i kdyby v bytě syna jeho bývalá partnerka skutečně bydlela a neměla pouze trvalý pobyt, nijak nevyplývá, že existuje nějaká nájemní smlouva na tento byt s jeho bývalou partnerkou. Žalobce tedy konzistentně existenci takové smlouvy popírá, respektive tvrdí, že o ní nic neví. Žalobce těžko může předložit smlouvu, která neexistuje.

[29] V této části byla tedy výzva nadbytečná či nesrozumitelná. To samé platí o výzvě k předložení „výpovědi z této smlouvy k předmětnému bytu (předávací protokol)“ s bývalou partnerkou žalobce.

[30] Ze správního spisu vyplývá, že poslední smlouva s partnerkou žalobce byla uzavřena na dobu určitou a její platnost zanikla uplynutím doby dne 1. 1. 2017. V případě smlouvy na dobu určitou dochází k jejímu zániku uplynutím sjednané doby. V takovém případě žádná výpověď neexistuje. Jak Nejvyšší správní soud již uvedl, ze správního spisu nevyplývá žádná indicie, že by měla existovat i nějaká další navazující nájemní smlouva s bývalou partnerkou žalobce. Nemůže tedy existovat ani výpověď z ní.

[31] Pokud jde o předávací protokol, tak ten za zjištěného stavu věci připadá v úvahu pouze ke dni 1. 1. 2017. Předávací protokol při ukončení nájmu je sice relativně běžnou věcí, není však nezbytným předpokladem ukončení nájmu. Se stěžovatelem lze souhlasit, že zvláště v případě nájemních vztahů mezi blízkými příbuznými je velmi pravděpodobné, že žádný takový dokument vystavován nebude. V tomto případě by musel být protokol o předání vyhotoven ve vztahu mezi matkou a jejím nezletilým synem. To je skutečně nepravděpodobné. Tvrzení žalobce, že žádný takový dokument nemá, je tedy důvěryhodné. Navíc správní orgány nijak nevysvětlily, proč by předávací protokol z roku 2017 měl mít nějakou relevanci k nároku žalobce na dávku v roce 2023.

pokračování

[32] Lze tedy shrnout, že výzva Úřadu práce ze dne 29. 3. 2023 nebyla důvodná a srozumitelná. Jednalo se tak o bezúčelnou výzvu, a proto nevyhovění nemůže být důvodem pro zamítnutí žádosti žalobce o dávky v hmotné nouzi.

[33] Krajský soud tedy pochybil, pokud tuto výzvu považoval za důvodnou a jednoznačnou. Ta samá vada dopadá i na rozhodnutí žalovaného. I ten považoval výzvu za oprávněnou a potvrdil rozhodnutí úřadu práce, který žádosti stěžovatele zamítl z důvodu nesplnění této výzvy.

IV. Závěr a náklady řízení

[34] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu (vyjma výroku o určení odměny ustanoveného advokáta) podle § 110 odst. 1 soudního řádu správního a současně zrušil také žalobou napadená rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení podle § 110 odst. 2 písm. a) soudního řádu správního ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 soudního řádu správního.

[35] V dalším řízení bude žalovaný postupovat podle závazného právního názoru vysloveného v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 soudního řádu správního].

[36] Podle § 110 odst. 3 věty druhé soudního řádu správního rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatel měl ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního mu tedy přísluší vůči neúspěšnému žalovanému právo na náhradu nákladů řízení. Jelikož však stěžovateli žádné náklady nevznikly, Nejvyšší správní soud mu náhradu nákladů řízení nepřiznal (výrok III.). Žalovaný právo na náhradu nákladů řízení nemá, neboť ve věci neměl úspěch.

[37] Krajský soud ustanovil stěžovateli zástupcem advokáta, jehož odměnu v tomto případě platí stát (§ 35 odst. 10 soudního řádu správního). Ustanovený advokát v řízení před krajským soudem byl vyškrtnut ze seznamu advokátů, a proto věc převzal v řízení před Nejvyšším správním soudem současný zástupce stěžovatele. Zástupce stěžovatele požadoval odměnu za dva úkony právní služby. Odměnu vypočítal z tarifní hodnoty 10 000 Kč, neboť v žalobě došlo ke spojení dvou věcí dle § 12 odst. 3 advokátního tarifu. Otázka, zda se toto ustanovení uplatní v řízení o kasační stížnosti u Nejvyššího správního soudu, jestliže předmětem řízení před krajským soudem, ve kterém byl vydán napadený rozsudek, bylo více rozhodnutí žalovaného, je posuzována rozšířeným senátem (předkládací usnesení 10 Afs 60/2022-46). Nejvyšší správní soud proto o odměně ustanoveného zástupce rozhodne samostatným usnesením poté, co se k dané otázce vysloví rozšířený senát.

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

V Brně 29. května 2025

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu