

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **B. H.**, zast. Mgr. Lukášem Hegnerem, advokátem, se sídlem Jiráskovo nám. 816/4, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 1. 2011, č. j. 17 A 51/2010 – 31,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Odměna advokáta Mgr. Lukáše Hegnera **se určuje** částkou 1920 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 31. 3. 2010, č. j. 19384/2010/SOK, Městský úřad Sokolov (dále jen „městský úřad“) odňal žalobci od 1. 3. 2010 dávku pomoci v hmotné nouzi příspěvek na živobytí. V odůvodnění rozhodnutí správní orgán prvního stupně uvedl, že žalobce byl dne 18. 3. 2010 písemně vyzván k doložení skutečností rozhodných pro posouzení trvání nároku na dávku pomoci v hmotné nouzi, její výši a výplatu, a to potvrzení o trvání nebo ukončení pracovní neschopnosti. Výzva byla žalobcem převzata dne 22. 3. 2010. Vzhledem k tomu, že žalobce nesplnil i přes písemnou výzvu svou zákonnou povinnost, rozhodl správní orgán prvního stupně o odnětí dávky od 1. 3. 2010.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 5. 2010, č. j. 1097/SZ/10-3, potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 31. 3. 2010, č. j. 19384/2010/SOK, a zamítl odvolání žalobce. V odůvodnění uvedl, že žalobce na výzvu nedoložil ve lhůtě osmi dnů ode dne oznámení výzvy skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu a ani neprokázal, že ve splnění této povinnosti mu bránila těžko překonatelná překážka, zejména zdravotní stav. Ve výzvě bylo uvedeno, že žalobce má doložit rozhodné skutečnosti do osmi dnů ode dne oznámení výzvy a pokud poslední den lhůty připadl na úterý, mohl se dostavit v předcházející den, tedy v pondělí. Žalovaným nebyly shledány žádné nedostatky v postupu správního orgánu prvního stupně při vydání napadeného rozhodnutí, a konstatoval proto, že postup správního orgánu prvního stupně byl v souladu s platnými právními předpisy.

V žalobě proti rozhodnutí žalovaného žalobce uvedl, že jej správní orgán prvního stupně vyzval k doručení důležitých informací pro rozhodnutí ve lhůtě osmi dnů a určil k tomu úřední dny pondělí a středu. Poslední den lhůty připadl na úterý, tak se s vyžádanými doklady dostavil následující den, tedy ve středu. U správního orgánu prvního stupně se dozvěděl, že lhůtu nedodržel, že již bylo rozhodnuto pro něj nepříznivě pro nedodržení lhůty a že rozhodnutí mu přijde poštou. O předložené doklady již správní orgán prvního stupně nejevil zájem. Po obdržení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podal odvolání a předpokládal, že odvolací orgán posoudí běh lhůty obvyklým způsobem a napadené rozhodnutí zruší. Obvyklý výklad běhu lhůty je totiž takový, že připadne-li konec lhůty na neúřední den, je posledním dnem lhůty následující úřední či pracovní den. Odvolací orgán však napadené rozhodnutí potvrdil s odůvodněním, že se mohl dostavit v pondělí, tedy sedmý den lhůty. Navrhoval, aby krajský soud obě napadená rozhodnutí zrušil.

V replice k vyjádření žalovaného žalobce uvedl, že ve výzvě, která mu došla dne 22. 3. 2010, byl žádán o předložení dokladu o ukončení nebo trvání pracovní neschopnosti. Nic takového předložit nemohl, protože takový doklad nedostal ani nežádal. Doklad z nemocnice, kde se léčil se zlomeninou žeber a pneumotoraxem, předložil již předtím. V tomto dokladu mu lékař doporučil poloklid pro omezenou pohyblivost a bolest. Z tohoto dokladu zřejmě referentka městského úřadu nabyla mylně dojmu, že by mohl mít i tzv. neschopenku. Dále uvedl, že náklady na bydlení obvyklým způsobem předkládá referentce na přelomu měsíce. Protože zaplatil nájemné a zálohy na bydlení právě dne 22. 3. 2010, předložil by příslušný doklad v úřední den ve středu 31. 3. 2010, tedy do 8 dnů i bez výzvy tak, jak mají nacvičeno. Zdůraznil, že ve vyjádření žalovaného se uvádí vyloženě nepravdivá, účelová konstrukce, že se 31. 3. 2010 přišel teprve informovat o údajích, které má doložit. Co chce referentka doložit, bylo jasné z výzvy. Předkládání nákladů na bydlení mají nacvičené obvyklým způsobem měsíčně a doklad o pracovní neschopnosti neměl. Poukázal na skutečnost, že taková návštěva u referentky netrvá ani pět minut, takže neví, proč se jí právě tehdy nechtělo. O protokolu z ústního jednání nic neví. Referentka mu předkládá k podpisu předtištěný formulář při každé návštěvě, ale co tam pak dopisuje, neví.

Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 31. 1. 2011, č. j. 17 A 51/2010 – 31, žalobu zamítl a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Soud uvedl, že žalobce v žalobě uplatnil jediný žalobní bod, a to že konec osmidenní lhůty připadl na

30. 3. 2010, což nebyl úřední den správního orgánu prvního stupně, a že tedy posledním dnem lhůty je nejbližší úřední den středa 31. 3. 2010. Poukázal na to, že žalobci byla dne 22. 3. 2010 doručena výzva k doplnění a doložení příslušných dokladů ve lhůtě osmi dnů; v této výzvě byly uvedeny úřední dny a řádné poučení o tom, že pokud nesplní uvedenou povinnost, může mu být podle § 49 odst. 5 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi"), výplata dávky zastavena nebo dávka odejmuta. Ve smyslu § 40 odst. 1 písm. a) správního řádu začala lhůta běžet dne 23. 3. 2010 a osmý den lhůty připadl na 30. 3. 2010, což bylo úterý, nejednalo se však o úřední den. Správní orgán prvního stupně tedy vzhledem k tomu, že žalobce nedodržel lhůtu stanovenou podle § 49 odst. 2 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi, rozhodl dne 31. 3. 2010 o odnětí dávky. Žalobce se k správnímu orgánu prvního stupně dostavil dne 31. 3. 2010 a žádal informace o dokladech, které měl doložit. Žalobce ani dne 31. 3. 2010 ve smyslu § 49 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi nedoložil, že by mu ve splnění povinnosti bránila těžko překonatelná překážka, zejména zdravotní stav. Soud poukázal na skutečnost, že žalobci běžela lhůta pro doložení podkladů od 23. 3. 2010 do 30. 3. 2010, během níž mohl v jakýkoli úřední den doklady doložit. Nebylo určeno, že musí tyto doklady přinést v poslední den lhůty a pokud poslední den lhůty připadl na den, který nebyl úředním dnem, nelze použít pravidlo uvedené v § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu, podle něhož připadne-li konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je nejbližším dnem lhůty příští pracovní den. Nikde se nehovoří o úředních dnech a hodinách. Uzavřel, že připadl-li poslední den lhůty na neúřední den, nebylo možno lhůtu zachovat a jako nejbližší den lhůty započítat následující den. Takový výklad nemá oporu v zákoně a byl by příliš rozšiřující.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel") kasační stížnost, v níž uvedl, že jej referentka městského úřadu písemně vyzvala k tomu, aby ve lhůtě osmi dnů doložil náklady na bydlení a skončení či trvání pracovní neschopnosti. K tomu výslovně uvedla úřední dny pondělí a středa. Osmý den připadl na úterý, proto se s požadovaným dokladem o zaplacení nájemného dostavil následující den ve středu. Doklad o pracovní neschopnosti neměl, neboť v pracovní neschopnosti nebyl. Referentka mu však sdělila, že zmeškal lhůtu a sociální dávka mu byla odejmuta. Byl toho názoru, že referentka postupovala nezákonně a v rozporu se smyslem a účelem zákona. Jednala v omylu, neboť se domnívala, že ve výzvě mu určila jako úřední dny všechny pracovní dny v týdnu a mylně se domnívala, že je v pracovní neschopnosti. Správně měla okopírovat doklad o zaplacení nájemného jako obvykle a rozhodnutí o odejmutí dávky zrušit, nebo mu dát formulář pro novou žádost; tato procedura trvá jen několik sekund a mají ji nacvičenou. Výklad žalovaného, že se měl k referentce dostavit sedmý den lhůty, považoval za vyloženě nesprávný, protože by se jednalo o nezákonné zkrácení lhůty. Za nesprávný považoval rovněž výklad krajského soudu, že zákon nikde nehovoří o úředních dnech a připadne-li konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší příští pracovní den, neboť logický výklad zákona v projednávaném případě je takový, že poslední den lhůty připadl na den, kdy měla referentka podle výzvy zavřeno – tedy jistý druh svátku. Poukázal na to, že podle správního řádu nesmí být určením lhůty ohrožen účel řízení a že v pochybnostech se lhůta považuje za zachovanou, dokud se neprokáže opak. Požádal o ustanovení právního zástupce. Navrhoval, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a poskytl závazný výklad běhu lhůty pro předmětné správní řízení.

V doplnění kasační stížnosti ze dne 4. 4. 2011, jehož přílohou bylo vyplněné potvrzení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech, stěžovatel k důvodům již dříve uvedeným dodal, že krajský soud uvedl, že se mohl k referentce dostavit kdykoli během lhůty do 30. 3. 2010 včetně. To je ale omyl. Ve stejném omylu byla i referentka. Domnívala se, že ve výzvě uvedla všechny dny v týdnu. Skutečnost je ale taková, že ve výzvě uvedla výslovně, že se může dostavit jen dva dny v týdnu, tj. v pondělí a ve středu. Proto si byl jist, že se s vyžádaným dokladem dostavil ve lhůtě.

Usnesením ze dne 18. 4. 2011, č. j. 17 A 51/2010 – 54, Krajský soud v Plzni ustanovil stěžovateli zástupce Mgr. Lukáše Hegnera, advokáta.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel měl možnost požadované údaje uvedené ve výzvě ze dne 18. 3. 2010, č. j. 17101/2010/SOK, doložit nejen osobně při jednání na odboru sociálních věcí a zdravotnictví městského úřadu, ale také zasláním prostřednictvím provozovatele poštovních služeb či podáním na podatelně tohoto úřadu. Konstatoval, že stěžovatel ve lhůtě osmi dnů požadované údaje nedoložil, ani neprokázal, že by mu ve splnění povinnosti bránila těžko překonatelná překážka, zejména zdravotní stav. Navrhoval, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatel prostřednictvím svého právního zástupce uvedl, že kasační stížnost podává z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Byl toho názoru, že výzva k doložení dokladů ze dne 18. 3. 2010 je zmatečná. Pokud by se mohl stěžovatel dostavit ke správnímu orgánu prvního stupně i v osmý den lhůty, tedy v úterý, jak tvrdí správní orgán prvního stupně i krajský soud v napadeném rozsudku, je naprosto nelogické, proč by bylo v předmětné výzvě výslovně uvedeno, že úředními dny jsou pondělí a středa. Nemůže obstát ani tvrzení, že se stěžovatel mohl dostavit v pondělí, tedy sedmý den lhůty. To by totiž znamenalo naprosto nepřípustné zkrácení zákonné lhůty, která je jednoznačně stanovena jako nejkratší možná v § 49 odst. 2 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Toto ustanovení naopak umožňuje orgánu pomoci v hmotné nouzi tuto lhůtu prodloužit, nikoli však zkrátit. Pokud se tedy stěžovatel dostavil v nejbližší úřední, tedy devátý den od doručení výzvy, nijak nepochybil, protože se řídil poučením, které bylo obsaženo ve výzvě a dostavil se v úředních hodinách nejdříve, kdy to bylo možné. Skutečnost, že by byla fakticky zkrácena lhůta pro doložení předmětných dokladů pod nejnižší zákonnou mez, měl jednoznačně krajský soud zohlednit a dát stěžovateli v této záležitosti za pravdu.

Dále namítal, že sankce za to, že se dostavil jeden den po konci lhůty pro dodání předmětných dokladů, je nepřiměřeně přísná a shledává v tomto jednoznačné zneužití moci správního orgánu prvního stupně. Zákon o pomoci v hmotné nouzi v § 49 odst. 5 diferencuje několika způsoby „sankci“ za to, že žadatel o dávku nesplní své povinnosti, podle intenzity nebo závažnosti jeho „provinění“. V dané věci je intenzita pochybení či závažnost pochybení stěžovatele nepatrná, když jednoznačně doložil veškeré potřebné doklady, byť s jednodenním zpožděním, které však bylo způsobeno z důvodů přesného dodržení poučení z výzvy správního orgánu prvního stupně. I přes to však správní orgán prvního stupně přistoupil k nejtvrdší možné sankci, tedy k odebrání dávky, což je podle názoru stěžovatele naprosto neadekvátní s ohledem na závažnost jeho „pochybení“, které

navíc ani podle jeho názoru pochybením není. V daném případě by připadalo v úvahu spíše zastavení dávky do doby, než doklady doloží. Zdůraznil, že je zvláštní, že předmětné rozhodnutí o odnětí dávky bylo vydáno správním orgánem prvního stupně hned první možný den. Poukázal na skutečnost, že příspěvek na živobytí je státem zřízen proto, aby lidem pomáhal v jejich tíživé životní situaci. Naprosto souhlasí s tím, že pokud chce žadatel o dávku dostat tuto dávku, musí splnit určitá pravidla s tím spojená. Byl však přesvědčen o tom, že tato dávka nemá být člověku odebírána za takto malicherné až nicotné „pochybení“, kterého se měl stěžovatel dopustit.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Z textu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popřípadě je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Ze správních spisů Nejvyšší správní soud zjistil následující relevantní skutečnosti. Podle oznámení o zahájení správního řízení ze dne 10. 3. 2010 doložil stěžovatel nájem uhrazený za leden 2010, měl však doložit, že uhradil nájem za měsíc únor 2010. Zároveň bylo stěžovateli oznámeno, že je zahájeno podle § 69 zákona o pomoci v hmotné nouzi správní řízení ve věci nároku na dávku pomoci v hmotné nouzi, její výši, výplatu nebo poskytování, odejmutí, případně stanovení přeplatku (doplatku) na dávce. Výzvou ze dne 18. 3. 2010, č. j. 17101/2010/SOK, byl stěžovatel správním orgánem prvního stupně vyzván k doložení údajů o výši záloh za energie, o výši nákladů za služby spojené s užíváním bytu za měsíc březen a potvrzující ukončení nebo trvání pracovní neschopnosti. Ke splnění povinnosti mu byla stanovena osmidenní lhůta ode dne oznámení rozhodnutí. V této výzvě byly uvedeny úřední hodiny správního orgánu prvního stupně v pondělí a středu od 8:00 do 16:45. Současně byl poučen o tom, že pokud nesplní povinnost, která je mu uložena ve výzvě, může mu být výplata zastavena nebo dávka snížena nebo odejmuta. Rozhodnutím ze dne 31. 3. 2010, č. j. 19384/2010/SOK, městský úřad odejmul stěžovateli od 1. 3. 2010 dávku pomoci v hmotné nouzi příspěvek na živobytí. Podle zápisu o jednání odboru sociálních věcí a zdravotnictví městského úřadu ze dne 31. 3. 2010 se stěžovatel stejného dne v 16:45 dostavil s tím, že se jde informovat o tom, co odbor sociálních věcí a zdravotnictví požaduje ve výzvě. Stěžovateli bylo sděleno, že dávka mu již byla odejmuta, neboť lhůta pro doložení uplynula již 30. 3. 2010 a rozhodnutí bylo vypraveno 31. 3. 2010 v ranních hodinách. Na dotaz, zda jde doložit ukončenou pracovní neschopnost, řekl, že ne, že žádný doklad o ukončení nemá. Poté odešel. Tento zápis zapsala paní R., referentka odboru sociálních věcí a zdravotnictví, jako svědek je podepsána paní B., referentka téhož odboru. Stěžovatel poté podal odvolání proti rozhodnutí o odejmutí příspěvku na živobytí, k jehož projednání byl pozván v den 21. 4. 2010. Podle protokolu o ústním jednání stěžovatel uvedl, že byl poučen o možnostech ohledně jeho odvolání, a to zejména o možnosti podání nové žádosti o příspěvek na

živobytí. Tuto možnost se rozhodl nevyužít a období, než rozhodne nadřízený orgán, překlene pomocí práce na dohodu ve firmě svého bratra. Dohodu o provedení práce přiložil. Trval na posouzení jeho odvolání žalovaným. Žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 5. 2010, č. j. 1097/SZ/10-3, potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 31. 3. 2010, č. j. 19384/2010/SOK, a zamítl odvolání stěžovatele.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, podle níž byla sankce za to, že se dostavil jeden den po konci lhůty, nepřiměřeně přísná a měla být výplata dávky zastavena, nikoli odejmuta, a dospěl k závěru, že v rozsahu této námitky je kasační stížnost nepřípustná. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu spočívá na zásadě dispoziční a zásadě koncentrace řízení. To znamená, že je pouze na žalobci, zda rozhodnutí správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, napadne žalobou u soudu. Je na něm, aby v případě, kdy se bude domáhat ochrany svých práv žalobou u soudu, v této žalobě vymezil, které výroky správního rozhodnutí napadá, a v žalobních bodech specifikoval, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (§ 71 s. ř. s). Správní soudnictví je ovládáno i zásadou koncentrační. Žalobu je třeba podat v zákonem stanovené lhůtě (§ 72 s. ř. s.) a pouze v této lhůtě může žalobce rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body (§ 71 odst. 2 s. ř. s.); zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout (§ 72 odst. 4 s. ř. s.).

Soud při přezkoumání správního rozhodnutí je vázán rozsahem napadení, jak je žalobce ve své žalobě vymezí a (nejde-li o rozhodnutí nicotné, kdy je oprávněn nicotnost deklarovat i bez návrhu) přezkoumá jen ty výroky rozhodnutí, které byly žalobou napadeny, a jen v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Bylo tedy na žalobci, aby v zákonné dvouměsíční lhůtě pro podání žaloby vymezil, které výroky rozhodnutí a z jakých skutkových a právních důvodů mají být soudem přezkoumány. Ze soudního spisu vyplývá, že žalobce podal žalobu včas. V žalobě ze dne 11. 8. 2010, ani v replice k vyjádření žalovaného ze dne 10. 11. 2010 (která však byla podána po uplynutí dvouměsíční lhůty pro rozšíření žaloby), stěžovatel ničeho neuvedl o tom, že mu dávka neměla být odejmuta, ale pouze zastavena, a že se tedy jedná o nepřiměřenou sankci. Pouze namítal, že připadl-li konec lhůty na neúřední den, je posledním dnem lhůty následující úřední nebo pracovní den. Teprve až v doplnění kasační stížnosti ze dne 1. 7. 2011 poprvé uplatnil další námitku, týkající se nepřiměřenosti odnětí dávky pomoci v hmotné nouzi; uvedenou námitku tedy stěžovatel poprvé uplatnil až v doplnění kasační stížnosti, ačkoliv mu nic nebránilo přednést ji v řízení před krajským soudem ve lhůtě pro podání žaloby. Námitka je tedy nepřípustná a Nejvyšší správní soud se jí dále nezabýval.

Nejvyšší správní soud poté přistoupil k posouzení další námitky spočívající v tom, že připadl-li poslední den lhůty na úterý, přičemž podle výzvy správního orgánu prvního stupně byly úřední dny pondělí a středa, byla lhůta zachována, jestliže se stěžovatel s požadovanými doklady dostavil následující úřední den.

Podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi jsou žadatel o dávku, příjemce i společně posuzované osoby povinni osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok

na dávku, na její výši nebo výplatu, dát písemně souhlas k ověření těchto skutečností a na výzvu se osobně dostavit k příslušnému orgánu pomoci v hmotné nouzi, nebrání-li tomu těžko překonatelné překážky, zejména zdravotní stav. Příjemce dávky je dále povinen v souladu s § 49 odst. 2 písm. b) téhož zákona 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 delší lhůtu. Osoba společně posuzovaná je povinna v souvislosti s řízením o dávce osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu [§ 49 odst. 3 písm. a) téhož zákona]. Podle § 49 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi, nesplní-li osoba uvedená v odstavcích 1 až 4 ve lhůtě stanovené příslušným orgánem povinnosti uvedené v odstavcích 1 až 4, může být po předchozím upozornění žádost o dávku zamítnuta, výplata dávky zastavena, nebo dávka odejmuta.

Nejvyšší správní soud již v obecné rovině vyslovil, že pokud žadatel či příjemce dávky neosvědčí skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu na výzvu správního orgánu v zákonné osmidenní nebo delší dohodnuté lhůtě, porušuje svou povinnost vyplývající z § 49 odst. 2 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi a vystavuje se tím zároveň následkům předvídaným v § 49 odst. 5 a 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi, tzn. zamítnutí žádosti, zastavení výplaty dávky či jejímu odnětí, případně uložení pořádkové pokuty (srov. například rozsudek ze dne 31. 3. 2010, č. j. 3 Ads 138/2010 – 43, nebo rozsudek ze dne 11. 11. 2010, č. j. 4 Ads 83/2010 – 136, oba dostupné na www.nssoud.cz).

Stěžovateli byla výzvou správního orgánu prvního stupně stanovena lhůta osmi dnů k doložení údajů o výši záloh za energie, o výši nákladů za služby spojené s užíváním bytu za měsíc březen a potvrzující ukončení nebo trvání pracovní neschopnosti. V této výzvě byl současně stěžovatel poučen o tom, že pokud uvedenou povinnost nesplní, může mu být podle § 49 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi výplata dávky zastavena nebo dávka snížena nebo odejmuta. Ze správního spisu bylo dále zjištěno, že stěžovatel si výzvu vyzvedl v pondělí dne 22. 3. 2010. Lhůta tedy počala běžet dne 23. 3. 2010 a skončila v úterý dne 30. 3. 2010. Jelikož den 30. 3. 2010 nepřipadl na sobotu, neděli ani den pracovního klidu, tj. státní svátek a ostatní svátky, bylo posledním dnem lhůty právě úterý 30. 3. 2010. Nedoložil-li stěžovatel požadované doklady do 30. 3. 2010, neučinil tak ve lhůtě, která mu byla k doložení správním orgánem prvního stupně stanovena, přestože byl o následcích nesplnění této povinnosti poučen.

V možnosti výplatu dávky zastavit, odejmout nebo žádost o dávku pomoci v hmotné nouzi zamítnout, není-li včas splněna povinnost ve vymezené lhůtě, nelze spatřovat zakotvení propadné lhůty, s níž je spojen zánik hmotného práva. Tento negativní následek je výrazem zásady koncentrace řízení, jejíž podstatou je, že účastníci řízení mají možnost uplatňovat námitky a připomínky, navrhovat důkazy a činit jiné návrhy jen do určitého procesního stádia. Opakem zásady koncentrace řízení je zásada jednotnosti řízení, podle níž lze procesní úkony činit po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí. *„Dalším pojmovým znakem koncentrační zásady je však nemožnost přihlížet k opožděně učiněným procesním úkonům. Bez toho by totiž omezení procesní aktivity účastníků do určitého stádia řízení postrádalo jakýkoliv smysl a představovalo by tak nevynutitelnou právní normu.*

Takto vymezené pojmové znaky koncentrační zásady jsou v souladu i s právní naukou, podle níž „koncentrace v správním řízení značí, že určité úkony je třeba učinit v určité etapě správního řízení, typicky do skončení ústního jednání, popř. ve lhůtě stanovené správním orgánem. Na později učiněné úkony nesmí, popř. nemusí být brán ohled. Zásada koncentrace musí být výslovně vyjádřena ve speciální zákonné úpravě. Koncentraci bývají nejčastěji podrobeny návrhy, připomínky nebo námitky účastníků řízení, někdy též stanoviska dotčených vykonavatelů veřejné správy.“ (Hendrych D. a kol. Právnický slovník. 2. rozšířené vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 303). Dále teorie správního práva sice s odkazem na ustanovení § 36 odst. 1 správního řádu č. 500/2004 Sb. považuje za koncentraci řízení i pouhé omezení účastníka řízení činit návrhy do stanovené lhůty. Takový případ však pokládá za nepravou či neúplnou koncentraci oproti koncentraci plné, která nastává, pokud zákon zároveň stanoví, že k později vzneseným návrhům správní orgán nepřihlíží (srov. Skulová S. a kol. Správní právo procesní. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, s. 82).

V platném právu je plná koncentrační zásada obsažena kupříkladu v ustanovení § 89 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), které upravuje průběh územního řízení. Podle něho „závazná stanoviska dotčených orgánů, námitky účastníků řízení a připomínky veřejnosti musí být uplatněny nejpozději při veřejném ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží. Účastníci řízení musí být na tuto skutečnost upozorněni“. Ve stavebním řízení je koncentrace vyjádřena v ustanovení § 112 odst. 1 věty druhé stavebního zákona, které ukládá stavebnímu úřadu povinnost upozornit „dotčené orgány a účastníky řízení, že závazná stanoviska a námitky, popřípadě důkazy mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání, jinak že k nim nebude přihlédnuto.“ Koncentrační zásada je upravena i v ustanovení § 22 odst. 2 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), podle něhož „námitky proti vyvlastnění a důkazy k jejich prokázání mohou být uplatněny nejpozději při ústním jednání; k později uplatněným námitkám a důkazům se nepřihlíží. O tomto následku musí být účastníci poučeni v uvědomění o zahájení vyvlastňovacího řízení.“ Také v ustanovení § 115 odst. 8 věty třetí zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), se uvádí, že vodoprávní úřad účastníky upozorní, že na námitky, které nebudou sděleny nejpozději při ústním jednání, se nebere zřetel.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 4 Ads 114/2009 – 49, dostupný na www.nssoud.cz).

Ustanovení § 49 odst. 2 písm. b) ve spojení s odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi výslovně nestanoví, že k později předloženým důkazům nemůže orgán pomoci v hmotné nouzi přihlížet. Jedná se tedy o případ nepravé či neúplné koncentrace, nikoliv o zakotvení koncentrační zásady v pravém slova smyslu. Bylo tedy třeba zkoumat, zda stěžovatel požadované doklady předložil do doby vydání napadeného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, neboť v takovém případě by k takto doloženým dokladům musel správní orgán prvního stupně přihlédnout, nebo zda je stěžovatel doložil až po vydání rozhodnutí.

Okamžik vydání rozhodnutí je tedy zásadní pro určení, kdy v projednávané věci nastal negativní následek plynoucí z neúplné koncentrace řízení. Podle § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu se vydáním rozhodnutí rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám; na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy:

"Vypraveno dne:" Vydání rozhodnutí však nelze zaměňovat s datem jeho vyhotovení. Datum vyhotovení je jednou z formálních náležitostí písemného vyhotovení rozhodnutí. Jeho smyslem a účelem je ukázat, ve kterém okamžiku se *„pro domo“* (tedy uvnitř správního orgánu a pro jeho vnitřní účely) fakticky završil rozhodovací proces správního orgánu, tj. kdy byly zformulovány názory na skutkové a právní otázky, jež jsou předmětem správního rozhodnutí, do jeho textu. Teprve vydání rozhodnutí má totiž účinky vně správního orgánu v tom smyslu, že jím je správní orgán dále zásadně vázán.

Jak vyplývá z doručenky založené ve spisu správního orgánu prvního stupně, správní orgán doručoval rozhodnutí prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Komentářová literatura uvádí, že *„[p]okud správní orgán doručuje stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, obecního úřadu, policejního orgánu nebo obecní policie, je vydáním rozhodnutí předání stejnopisu písemního vyhotovení rozhodnutí, resp. poštovní zásilky obsahující tento stejnopis, k doručení tomu, jehož prostřednictvím se doručuje“* (viz J. Vedral: Správní řád – komentář, Polygon, 2006, s. 423). Rozhodným okamžikem vydání rozhodnutí je tedy jeho předání k doručení provozovateli poštovních služeb, v projednávané věci České poště, s. p.

Nejvyšší správní soud ze správních spisů obou správních orgánů nezjistil přesný okamžik, kdy byl dne 31. 3. 2010 stejnopis rozhodnutí správního orgánu prvního stupně předán provozovateli poštovních služeb a ani krajský soud se touto otázkou (tedy okamžikem předání stejnopisu rozhodnutí provozovateli poštovních služeb) nezabýval, a nevedl tak v tomto bodě ani žádné dokazování. Nejvyšší správní soud přesto se zřetelem ke všem okolnostem projednávané věci konstatuje, že napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo předáno provozovateli poštovních služeb předtím, než se ke správnímu orgánu prvního stupně dostavil stěžovatel. Jak totiž vyplývá ze správního spisu, dne 31. 3. 2010 bylo rozhodnutí předáno provozovateli poštovních služeb k doručení a dne 1. 4. 2010 bylo stěžovateli doručováno a připraveno k vyzvednutí (převzal si jej však až dne 6. 4. 2010). Dále je třeba poukázat na to, že se stěžovatel podle úředního záznamu ze dne 31. 3. 2010 dostavil ke správnímu orgánu prvního stupně dne 31. 3. 2010 v 16:45, tedy na konci úředních hodin; tento údaj stěžovatel nezpochybnil. Nadto stěžovatel ve svých podáních potvrdil, že mu ze strany zaměstnanců správního orgánu prvního stupně bylo řečeno, že rozhodnutí již bylo vydáno a přijde mu poštou. Za této situace nemá Nejvyšší správní soud pochybnosti o tom, že napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo předáno provozovateli poštovní služeb předtím, než se stěžovatel dostavil ke správnímu orgánu prvního stupně.

Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem v tom, že správní orgán prvního stupně rozhodl velice rychle, tj. v ranních hodinách prvního možného dne, aniž by vyčkal, zda stěžovatel nezaslal požadované doklady prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Pokud by tak stěžovatel učinil poslední den lhůty, tj. 30. 3. 2010, mohly by požadované doklady dojít až po vydání napadeného rozhodnutí. V takové situaci by se muselo dospět k závěru, že stěžovatel svou povinnost splnil včas a byl by zde důvod pro zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Nicméně taková situace v dané věci nenastala a v postupu správního orgánu, byť nebyl nejvhodnější, nelze spatřovat porušení ustanovení § 49 zákona o pomoci v hmotné nouzi ani projev libovůle.

Nejvyšší správní soud shrnuje, že ustanovení § 49 odst. 2 písm. b) ve spojení s odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi upravuje neúplnou koncentraci řízení. Správní orgán proto musí přihlédnout i k dokladům předloženým po uplynutí tam uvedené lhůty, ledaže již bylo vydáno rozhodnutí o věci.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť stěžovatel ve věci úspěšný nebyl a žalovanému náklady, které by přesahovaly rámec jeho běžné úřední činnosti, nevznikly.

Stěžovateli byl ustanoven zástupce z řad advokátů, Mgr. Lukáš Hegner; v takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 8 s. ř. s.). Ustanovenému zástupci stěžovatele byla přiznána odměna a náhrada hotových výdajů za řízení o kasační stížnosti v celkové částce 1600 Kč [za dva úkony právní služby ve výši 500 Kč spočívající v přípravě a převzetí zastoupení a v písemném podání soudu ve věci samé podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) ve spojení s § 9 odst. 2 a § 7 bodem 2 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a dva režijní paušály po 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, celkem tedy 1600 Kč]. Zástupce stěžovatele doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto se odměna zvyšuje o částku odpovídající této dani, tj. o 320 Kč. Zástupci stěžovatele tedy bude vyplacena částka ve výši 1920 Kč, a to z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. září 2011

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu