

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobce: **L. P.,** zast. Mgr. Jiřím Hartmannem, advokátem, se sídlem Preslova 9, Ostrava - Moravská Ostrava, proti žalovanému: **Magistrát města Ostravy,** se sídlem 30. dubna 3130/2D, Ostrava, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 2. 2011, č. j. 38 Ad 33/2010 – 27,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 2. 2011, č. j. 38 Ad 33/2010 - 27, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

Rozhodnutím Statutárního města Ostravy, ÚMOb, Mariánské Hory a Hulvátky ze dne 20. 4. 2010, č. j. 10819/2010/OOF (dále také „správní orgán prvního stupně“) byla žalobci (dále také „stěžovatel“) v souladu s § 44 odst. 1 a § 66 zákona č. 111/2006 Sb. o pomoci v hmotné nouzi ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o pomoci v hmotné nouzi“) odejmuta dávka příspěvek na živobytí ode dne 1. března 2010. Správní orgán zdůvodnil odejmutí dávky zjištěním, že stěžovatel neoznámil oddělení hmotné nouze v zákonné lhůtě nabytí nemovitosti v hodnotě 350 000 Kč, přestože byl na oznamovací povinnost opakovaně upozorněn (při podání žádosti o dávku a v každém rozhodnutí oddělení hmotné nouze). Podle § 3 odst. 4 citovaného zákona (proto) žalobce nelze považovat za osobou, jejíž celkové majetkové poměry jsou takové, že mohou i po úhradě

odůvodněných nákladů na bydlení zaručit dostatečné zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb.

Magistrát města Ostravy (žalovaný) rozhodnutím ze dne 24. 6. 2010, č. j. SMO/147635/10/SVZ/Štg, sp. zn. S-SMO/147635/10/SVZ/1 (dále jen „napadené rozhodnutí správního orgánu“) odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvého stupně potvrdil. Rozhodnutí žalovaný odůvodnil odkazem na tytéž okolnosti, kterými odůvodnil rozhodnutí o odejmutí dávky správní orgán prvého stupně, tedy tím, že žalobce neoznámil (včas) získání majetku (ve výši 350 000 Kč) dědictvím. Žalovaný doplnil, že se jedná o majetek, který by žalobce mohl pronajmout nebo prodat a pro případ, že by spolumajitelka nemovitosti s prodejem nesouhlasila, mohl s ní spoluvlastnictví vypořádat tak, že by jí svůj podíl nabídl ke koupi. Proto žalobce nelze považovat za osobu v hmotné nouzi.

Rozhodnutí žalovaného napadl stěžovatel žalobou, ve které předně zdůraznil, že § 3 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi (podle něhož může správní orgán v odůvodněných případech určit, že osobou v hmotné nouzi není osoba, jejíž celkové sociální a majetkové poměry jsou takové, že jí mohou i po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení zaručit dostatečné zajištění její výživy a ostatních základních osobních potřeb a toto zajištění lze na ní spravedlivě požadovat) lze použít jen v odůvodněných případech. Správní orgány se však tímto hlediskem vůbec nezabývaly a jen konstatovaly nabytí majetku žalobcem. Podle žalobce je nemovitost, kterou zčásti zdědil, bez dalších investic pro její vady majetkově nevyužitelná. Žalobce, jako osoba v hmotné nouzi, nemá na nezbytné investice prostředky. Žalovaný se nevypořádal ani s námitkou žalobce, že je pouhým polovičním spoluvlastníkem nemovitosti a je tak výrazně omezen právy druhého spoluvlastníka. Tím porušil povinnost dle § 3 zákona č. 500/2004 Sb. (dále „správní řád“) postupovat tak, aby byl bezpečně zjištěn skutkový stav a rovněž § 68 odst. 3 správního řádu, ukládajícím povinnost vypořádat se v odůvodnění rozhodnutí se všemi námitkami účastníků. Rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Žalobce navrhl napadené rozhodnutí zrušit podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a též dle § 76 odst. 1, písm. a) s. ř. s.

II. Rozsudek krajského soudu

Krajský soud se ztotožnil s právním názorem správních orgánů a žalobu zamítl z toho důvodu, že stěžovatel nabyl dědictvím nemovitý majetek v hodnotě 350 000 Kč, nesplnil povinnost tuto skutečnost správnímu orgánu oznámit, přestože na povinnost hlásit změny ve skutečnostech rozhodných pro trvání nároku na dávku v hmotné nouzi byl dříve upozorněn a v důsledku toho na něj dopadají důsledky § 44 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Soud rovněž odmítl argumentaci stěžovatele, že správní orgány byly povinny se zabývat majetkovými poměry žalobce. Ze skutečnosti, že správní orgán se o nabytí majetku stěžovatele dozvěděl z vlastního šetření, soud dovodil, že správní orgán postupoval v souladu s § 26 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

Žalobce rozsudek krajského soudu napadl kasační stížností pro důvody dle § 103 odst. 1, písm. a), d) zákona č. 150/2002 Sb. (dále jen s. ř. s.), tedy z důvodu nezákonnosti

spočívající v nesprávném právním posouzení a pro jiné vady, které mají za následek nezákonné rozhodnutí. Existenci důvodů dovozuje z toho, že

- správní orgány odejmuly dávku žalobci z důvodu § 44 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi, tedy pro zánik podmínek potřebných pro poskytování této dávky, a nikoliv § 49 odst. 5 citovaného zákona, tedy pro nesplnění oznamovací povinnosti, jak je zřejmé již z výroku rozhodnutí správního orgánu prvého stupně. Přitom podle § 68 odst. 2 správního řádu je právní ustanovení obligatorní náležitostí výroku správního rozhodnutí. Proto měl, dle stěžovatele, soud přezkoumávat jen otázku, zda žalobce přestal splňovat podmínky nároku na dávku pomoci z důvodu nabytí majetku a to neučinil [námitka A)]

- z žádného ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi nevyplývá, že by porušení oznamovací povinnosti příjemce dávky zbavovalo správní orgány povinnosti zkoumat možnosti využití majetku příjemcem dávky [námitka B)]. Přitom žalobce od samého počátku správního řízení namítal nedosažitelnost ekonomického využití nabytého majetku. Navíc hodnotu majetku, významnou pro účely správního řízení, není možné ztotožňovat s hodnotou pro účely pozůstalostního řízení

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti vypořádal s prvou námitkou konstatováním, že § 49 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi použít nebylo možné, neboť zjištění o majetku žalobce bylo výsledkem vlastního šetření správního orgánu a tudíž správní orgán nemusel upozorňovat žalobce na splnění jeho povinnosti. Ke druhé námitce se žalovaný vlastně vyjádřil poukazem na skutečnost, že žalobce vlastnil majetek v hodnotě 350 000 Kč a současně pobíral dávky pomoci v hmotné nouzi. Dodal, co nebylo obsaženo v řízení a rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a neobjevilo se ani v řízení před krajským soudem, že žalobce nevyužil možnosti spolupráce s orgánem pomoci v hmotné nouzi a tedy sociálního poradenství k odpovídající dispozici s majetkem, které mu nemohlo být poskytnuto, neboť žalobce orgánu pomoci v hmotné nouzi neoznámil, že majetek vlastní. Žalovaný neuznal ani výhradu žalobce k ceně nemovitosti. Poukázal na to, že cena byla určena znalcem a to je v daném směru dostatečný důkaz. Podle názoru žalovaného by za daných okolností ponechání žalobce v postavení osoby v hmotné nouzi znamenalo popření celé podstaty poskytování sociálních dávek.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek i řízení, předcházející jeho vydání, v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., podle nichž je vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, jak byly stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněny. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 3 s. ř. s., ke kterým by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud posuzoval důvody kasační stížnosti podle jejího obsahu a zjistil, že kromě správně uvedeného důvodu podle § 103 odst. 1, písm. a) s. ř. s., ve kterém stěžovatel namítá nesprávné posouzení právních otázek soudem, se stěžovatel dovolává také důvodu kasační stížnosti uvedeného v § 103 odst. 1, písm. b) s. ř. s. (tedy vad řízení před správním orgánem, které mohly ovlivnit zákonnost rozhodnutí, a pro tuto důvodně

vytýkanou vadu měl krajský soud napadené rozhodnutí zrušit) a nikoliv důvodu uvedeného v § 103 odst. 1, písm. d) s. ř. s. (které pamatuje na vady řízení před krajským soudem). Vzdor tomuto formálnímu pochybení kasační stížnost obstojí, neboť důležitý je obsah kasačních námitek, nikoliv jejich (ne)přesné podřazení pod jednotlivá zákonná ustanovení (srovnej rozsudek NSS ze dne 8. 1. 2004, sp. zn. 2 Afs 7/2003, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS).

Kasační stížnost byla shledána důvodnou.

Není pochyb o tom, že stěžovatel byl příjemcem dávky pomoci v nouzi a tato dávka mu byla odňata v odpovídajícím řízení k tomu příslušným orgánem, který vycházel ze zjištění, že stěžovatel získal z pozůstalosti nemovitý majetek v ceně 350 000 Kč. Podle správních orgánů žalobce výsledek pozůstalostního řízení (nabytí nemovitého majetku) správnímu orgánu neoznámil, přestože o takové povinnosti věděl (opravdu to vyplývá například z poučení v oznámení o přiznání předmětné dávky ze dne 12. 2. 2009, č. j. 3207/2009/OOF, nebo z rozhodnutí ze dne 11. 1. 2010, č. j. 964/2010/OOF, o snížení této dávky sociální pomoci). Správní orgány rozhodovaly za situace, kdy stěžovatel byl v jiném řízení uznán osobou invalidní ve třetím stupni, avšak bez nároku na výplatu důchodu.

Pokud by argumentace správních orgánů o hmotném postavení žalobce v důsledku zjištěných skutečností byla ve všech aspektech relevantní, bylo by možné souhlasit se závěrem, že ponechání stěžovatele v postavení osoby v hmotné nouzi by bylo v kolizi se smyslem péče státu o osoby ve složité sociální situaci. Nejvyšší správní soud nicméně zatím nemůže jednoznačně konstatovat, zda je tento předpoklad pravdivý.

Ustanovení § 1 odst. 2 zákona o podpoře v hmotné nouzi zakotvuje právo využít a povinnost poskytnout základní sociální poradenství („Každý má nárok na základní sociální poradenství vedoucí k řešení hmotné nouze nebo jejímu předcházení.“). Ve spisech řízení před správními orgány nelze nalézt podklady k úvaze, zda se touto otázkou správní orgány zabývaly za situace, kdy žalobce sice vydání rozhodnutí o vypořádání dědictví (ve kterém získal spoluvlastnický podíl na nemovitém majetku) neoznámil v zákonné 8 denní lhůtě, avšak správnímu orgánu oznámil existenci samotného řízení v době, kdy ještě nebylo skončeno. Nepochybně na neřešitelné překážky ekonomického využití majetku (v důsledku jeho stavu v právním i faktickém smyslu) poukázal v odvolání proti rozhodnutí prvostupňového správního orgánu o odnětí dávky a rovněž v kasační stížnosti. Takový závěr Nejvyššího správního soudu je významný z hlediska odpovědi na první námitku kasační stížnosti.

Ani důvodnost aplikace ustanovení § 3 odst. 4 zákona o podpoře v hmotné nouzi ([O]rgán pomoci v hmotné nouzi může v odůvodněných případech určit, že osobou v hmotné nouzi není osoba, jejíž celkové sociální a majetkové poměry jsou takové, že jí mohou i po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení zaručit dostatečné zajištění její výživy a ostatních základních osobních potřeb a toto zajištění lze na ní spravedlivě žádat) není ze spisu patrná. Správní orgán se ve stručném odůvodnění rozhodnutí spokojil s prostým konstatováním zákonného textu, a to včetně odkazu na nesplnění oznamovací povinnosti žalobce, zatímco úvahou o tom, proč využil této zákonné možnosti a z jakých

důvodů pokládal podmínky § 3 odst. 4 citovaného zákona za splněné, se víc nezabýval. Také to je významné pro posouzení důvodnosti první námitky kasační stížnosti.

K tomu nutno dodat, že ustanovení § 49 zákona o podpoře v hmotné nouzi v odst. 2, písm. a) ukládá příjemci dávky povinnost písemně oznámit orgánu pomoci v hmotné nouzi změny ve skutečnostech rozhodných pro trvání nároku na dávku, její výši nebo výplatu, a to do 8 dnů ode dne, kdy se o těchto skutečnostech dozvěděl. Ustanovení § 49 odst. 5 citovaného zákona specifikuje následek porušení povinnosti (také) dle odst. 2, písm. a) tak, že [n]esplní-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. Ustanovení § 49 odst. 5 citovaného zákona nebylo rozhodně správními orgány užito, jak ostatně dokazuje vyjádření žalovaného k prvé námitce kasační stížnosti. V tomto rozsahu lze tudíž souhlasit s prvou námitkou kasační stížnosti, že zabývat se lze toliko tím, zda žalobce přestal splňovat podmínky nároku na dávky sociální pomoci podle § 44 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi z důvodu nabytí nemovitého majetku. V takovém případě i s přihlédnutím k tomu, zda a proč konkrétní majetek takovou úvahu vůbec opodstatňuje, zvláště když žalobce uvádí několik relevantních důvodů, proč je mu majetek k ničemu. Jak již bylo uvedeno, správní spis ovšem k této problematice významné podklady neobsahuje.

Ustanovení § 26 zákona o podpoře v hmotné nouzi (hodnocení možnosti využití majetku) se týká důsledků hodnocení možnosti využití majetku žadatele (příjemce) dávky pomoci. Podle odst. 2 [citovaného ustanovení [p]okud nedojde k využití nemovitého majetku do uplynutí 6 měsíců, za které pobírá osoba nebo společně s ní posuzovaná osoba příspěvek na živobytí .,.. má se za to, že jde o osobu uvedenou v § 3 odst. 1 písm. c)] (tj. osobu prokazatelně neprojevující dostatečnou snahu zvýšit si příjem vlastním přičiněním). Nejvyšší správní soud ovšem poukazuje na nezbytnost systematického chápání takového důsledku. Citované ustanovení nelze vyložit schematicky bez ohledu na jeho smysl (již název tohoto ustanovení naznačuje, že je třeba se zabývat možností využití majetku k prodeji, pronájmu apod.). Rovněž § 11 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi naznačuje stejný akcent zněním [P]ři posuzování nároku na příspěvek na živobytí se zjišťuje..., zda mají osoba a společně s ní posuzované osoby možnost zvýšit si příjem vlastním přičiněním, podle písm. c) rovněž prodejem nebo jiným využitím majetku. Námitku stěžovatele nelze vyvrátit ani v tomto ohledu, neboť spis neposkytuje oporu pro závěr, zda jeho majetek ekonomické využití ve smyslu příslušného ustanovení zákona dovoluje, případně zda nemá stěžovatel pravdu v tom, že tomu tak není.

Shora citovaná ustanovení § 26 odst. 2 a § 44 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi představují vyvratitelnou domněnku existence podmínek, za kterých lze přiznanou dávku pomoci jejímu příjemci odejmout. Při teleologickém výkladu užitého zákona však zároveň nelze ignorovat ta ustanovení, která přímočaré vyústění zákonného textu podmiňují existencí dalších podmínek a okolností, potvrzujících, že nárok na dávku sociální pomoci není v konkrétním případě důvodný nejen ve formálním, nýbrž také materiálním smyslu. Ostatně sám prvostupňový správní orgán byl si této povinnosti vědom a některé kroky ke zjištění majetku žalobce podnikl z vlastní iniciativy, nikoli však zdaleka všechny. Žalobce poukázal na možnost získat majetek (po skončení pozůstalostního řízení) a jednoznačně také zdůvodnil významnými argumenty, proč tento

majetek nepředstavuje žádné zlepšení jeho hmotné situace a proč i nadále zůstává osobou sociálně potřebnou. Jeho poměry se od doby přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi nezlepšily, je stále osobu invalidní ve třetím stupni, žije v nájemním bytě společně se svým bratrem a povinností podílet se na platbách za užívání bytu a jeho nemovitý majetek získaný dědictvím nelze realizovat bez rozsáhlých investic, na které rozhodně nemá prostředky. Krom toho je pouhým spoluvlastníkem získané nemovitosti dědictvím po matce, zatímco druhou polovinu vlastní jeho teta. Za takové situace bylo na správním orgánu prvého stupně žalobce vyzvat *k osvědčení tvrzených skutečností rozhodných pro existenci nároku na dávku, její výši nebo výplatu, případně vyžádat jeho souhlas k ověření těchto skutečností*, jak za podobné skutkové situace (žadatel o dávku rovněž neoznámil jiný majetek, několikatisícové příjmy) argumentuje Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 11. 9. 2008, č. j. 6 Ads 154/2007 - 54. Teprve pokud by žalobce tyto povinnosti neplnil, mohl by být, samozřejmě po předchozím upozornění, postižen odnětím dávky. Nejvyšší správní soud nesdílí názor, že by povinnost správního orgánu v řízení o dávku pomoci v nouzi zanikla jen v důsledku toho, že nějaké skutečnosti pro rozhodnutí o dávce zjistí správní orgán sám. Obcházení postupu podle § 49 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi by teprve mohlo vést ke zpochybnění sociální politiky státu.

Jen pro pořádek Nejvyšší správní soud dodává, že nesouhlasem stěžovatele s oceněním nemovitého majetku stejnou cenou pro dědické i toto řízení se nezabýval - § 109 odst. 4 s. ř. s. Jedná se o argument irelevantní a navíc nebyl uplatněn v rozhodné době podle § 104 odst. 3 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1, písm. a) s. ř. s. je oprávněný, neboť krajský soud v napadeném rozhodnutí konstatoval správnost rozhodnutí správních orgánů v důsledku nesprávného výkladu § 49 odst. 5 a § 26 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb. Splněn je i důvod dle § 103 odst. 1, písm. b) s. ř. s., neboť skutková podstata, z níž správní orgán vycházel, neměla oporu ve spisu a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl soud napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit. V důsledku nesprávného právního posouzení věci se krajský soud v dokazování (§ 77 odst. 2 s. ř. s.) nevěnoval takovým případným důkazům z etapy řízení před správními orgány (rozhodná doba dle § 75 odst. 1 s. ř. s.), které by mohly prokazovat existenci důvodů odnětí dávky nebo jejího zachování. Kasační stížnost je důvodná a proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. rozhodl tak, že rozsudkem zrušil ve výroku uvedený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti - § 110 odst. 2 s. ř. s.

Krajský soud je vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto zrušovacím rozhodnutí - § 110 odst. 3 s. ř. s.

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

4 Ads 81/2011 - 67

V Brně dne 27. října 2011

JUDr. Dagmar Nygrínová

předsedkyně senátu