

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Mgr. S. F.**, zastoupena JUDr. Stanislavem Kadečkou, advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 1. 2016, č. j. MPSV-2016/239-919, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 2. 5. 2017, č. j. 52 Ad 2/2016 – 60,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalobkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Pardubicích (dále též „úřad práce“) rozhodnutím ze dne 7. 9. 2015, č. j. 18212/2015/CTR, odejmul žalobkyni dávku v hmotné nouzi – příspěvek na živobytí ode dne 1. 8. 2015. Toto rozhodnutí žalovaný zrušil z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Správní orgán prvního stupně proto rozhodl opětovně rozhodnutím ze dne 6. 11. 2015, č. j. 22629/2015/CTR, a setrval na původním výroku. Důvodem odejmutí dávky bylo nesplnění výzvy k doložení skutečností rozhodných pro nárok na dávku, její výši a výplatu. Odvolání proti v pořadí druhému rozhodnutí žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl.

[2] Žalobkyně v odvolání uvedla, že platby související s bydlením hradí čtvrtletně. Nájemné zaplatila až dne 28. 8. 2015, poté doklad správnímu orgánu předložila. Pokud jde o výzvu z 18. 8. 2015, nemohla na ni reagovat, neboť z výměnného listu od jejího praktického lékaře ze dne 23. 7. 2015 vyplývá, že do konce srpna 2015 nebyla schopna úředního jednání. Žalovaný konstatoval, že žalobkyně ve lhůtě stanovené úřadem práce ve výzvě k předložení dokladu o výši uhrazeného nájemného neučinila žádné kroky, proto bylo zahájeno řízení o odejmutí dávky a dávka odejmuta. Nebyla-li žalobkyně schopna jednat ve správním řízení kvůli překážkám v podobě zdravotního stavu, měla využít pomoci asistentky, se kterou má uzavřenou smlouvu a na jejíž asistenci pobírá příspěvek na péči. Výměnný list měla žalobkyně k dispozici už v předcházejícím řízení, žalovaný k němu proto s ohledem na § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) nemohl přihlédnout.

[3] Žalobkyně brojila proti rozhodnutí žalovaného žalobou podanou ke Krajskému soudu v Hradci Králové – pobočce v Pardubicích. Soud žalobkyni vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V rozsudku uvedl, že jelikož bylo první rozhodnutí úřadu práce zrušeno pro nepřezkoumatelnost, mohla se žalobkyně dozvědět důvody, proč jí byl příspěvek odejmut až z v pořadí druhého rozhodnutí úřadu práce. Proto až v tomto dalším odvolacím řízení mohla vysvětlit a doložit, proč nemohla reagovat na výzvu ze dne 10. 8. 2015. Z výměnného listu vystaveného lékařem vyplývá, že se tak stalo z důvodu jejího zdravotního stavu (do konce srpna nebyla schopna úředního jednání). Při existenci této zásadní skutečnosti je mylný názor žalovaného, že měla být uplatněna koncentrační zásada dle § 82 odst. 4 správního řádu. Žalovaný měl naopak obsah zmíněného výměnného listu respektovat. V dané věci bránila žalobkyni reagovat na výzvu úřadu práce těžko překonatelná překážka ve smyslu § 49 odst. 1 písm. a) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“). Ze spisu nevyplývá, že by žalobkyně zplnomocnila asistentku k zastupování, naopak v té době vzhledem k jejímu zhoršenému zdravotnímu stavu je na místě závěr, že ani takového jednání zřejmě schopna nebyla. Žalovaný dle krajského soudu pochybil, pokud tvrdil, že žalobkyně měla již dříve možnost nové důkazy předložit a nevyužila ji. Vzhledem k tomu, že žalobkyně nevěděla o meritu posouzení věci (kvůli absentujícím odůvodnění rozhodnutí), byla by nucena argumentovat a prokazovat svá tvrzení ve vztahu ke všem možným scénářům myšlenkových pochodů zástupců prvoinstančního orgánu, což pochopitelně nemohlo být v jejich silách. Krajský soud uzavřel, že v daném případě jednaly správní orgány v rozporu s § 49 odst. 1 písm. a) zákona o hmotné nouzi a současně nesprávně aplikovaly koncentrační zásadu stanovenou v § 82 odst. 4 správního řádu.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, a to z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Stěžovatel je toho názoru, že podstatou věci není nemožnost žalobkyně se účinně bránit podáním odvolání ve věci odejmutí dávky hmotné nouze z důvodu nedostatečného odůvodnění prvního rozhodnutí úřadu práce, ale možnost žalobkyně dostát její povinnosti po odpadnutí překážky, tedy nesplnění povinnosti dle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Žalobkyně si byla vědoma toho, že nedodala potřebné doklady

rozhodné pro stanovení nároku na dávku hmotné nouze. Dne 18. 8. 2015 převzala výzvu k doplnění a doložení dokladů o úhradě nájemného za měsíce červenec až září 2015 ve lhůtě 8 dnů od doručení výzvy a současně byla poučena o následcích nesplnění výzvy. V odvolání ze dne 10. 9. 2015 sama žalobkyně uvádí, že si popletla datum, kdy má odevzdat potvrzení – domnívala se, že nájem dokládá, stejně jako platby za elektřinu a plyn, až v září. Žalobkyně také konala směrem k tomu, aby si opatřila doklad o zaplaceném nájemném.

[6] Rozhodnutí ve věci úřad práce vydal dne 7. 9. 2015, k odpadnutí překážky došlo dne 1. 9. 2015; žalobkyně tedy měla dostatečný prostor k předložení dokladu o úhradě nájemného (ze dne 28. 8. 2015), případně k doložení výměnného listu, který měla k dispozici od 23. 7. 2015. Nelze dovozovat, že nedostatečným odůvodněním prvního rozhodnutí byla žalobkyně zkrácena na svých právech a teprve po řádném odůvodnění mohla tvrdit skutečnosti ve svůj prospěch. Stěžovatel tak nesouhlasí s tím, že v řízení nemohla být uplatněna koncentrační zásada. Stěžovatel dále poukazuje na to, že žalobkyně až do 23. 11. 2015 vůbec nezmínila skutečnost, že nebyla schopna do konce srpna 2015 úředního jednání. Úřad práce tak nemohl zohlednit tyto skutečnosti a žalobkyni poskytnout delší lhůtu (jak požadovala v odvolání). Žalobkyně je dlouhodobou žadatelkou a příjemkyní dávek pomoci v hmotné nouzi. Správní orgány nemohou přistupovat k účastníkům jiným způsobem, než umožňuje § 2 odst. 4 správního řádu. Úřad práce se nad rámec svých povinností snažil žalobkyni telefonicky kontaktovat. Je tak zřejmé, že neměl v úmyslu poškodit práva a oprávněné zájmy žalobkyně, a konal i bez znalosti uvedeného výměnného listu s ohledem na fyzický a psychický stav žalobkyně.

[7] Stěžovatel závěrem uvádí, že ačkoli nedošlo ke zplnomocnění asistentky k zastupování, ze vztahu mezi osobou pečující a osobou závislou na pomoci vyplývají úkony spojené s obstaráváním osobních záležitostí. Tím se v praxi rozumí též pomoc při uplatňování práv a oprávněných zájmů; tato pomoc byla asistentkou v daném případě zcela opomenuta. Asistent přitom pobírá finanční prostředky v rozsahu poskytovaných služeb a mělo by být jeho primárním zájmem fungovat v úzké součinnosti s úřadem práce, např. předáním informace o existenci závažných důvodů, které bránily žalobkyni při výkonu jejích práv a povinností.

[8] Stěžovatel navrhuje napadený rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[9] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci

[10] Kasační stížnost je včasná a je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je nedůvodná.

[12] Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně je pravidelnou žadatelkou o dávku v hmotné nouzi - příspěvek na živobytí. Dne 10. 8. 2015 správní orgán prvního stupně žalobkyni vyzval, aby ve lhůtě osmi dnů od doručení doložila doklad o úhradě nájemného za měsíce červenec, srpen a září 2015. Tuto výzvu žalobkyně osobně převzala dne 18. 8. 2015. Výzva obsahovala poučení o následcích v případě nesplnění. Ve správním spisu je taktéž založen záznam z telefonického rozhovoru ze dne 26. 8. 2015, kde je uvedeno, že na pokus o telefonické spojení žalobkyně nereagovala, podruhé byla linka nedostupná. Žalobkyně ve stanovené lhůtě na výzvu úřadu práce nijak nereagovala. Dne 27. 8. 2015 správní orgán prvního stupně zahájil řízení o odejmutí příspěvku na živobytí z důvodu nedodání potřebného potvrzení. Oznámení o zahájení řízení si žalobkyně převzala osobně dne 28. 8. 2015. Dne 7. 9. 2015 orgán prvního stupně rozhodl o odejmutí tohoto příspěvku. Dne 10. 9. 2015 podala žalobkyně odvolání k žalovanému. K tomuto odvolání přiložila požadované potvrzení o zaplacení nájemného a současně uvedla, že si popletla data – omylem myslela, že potvrzení o úhradě nájmu má dokládat až v září. V přípisu ze dne 28. 9. 2015 uvedla, že od 28. 8. 2015 se její zdravotní stav zhoršil z důvodu traumatu způsobeného vykradením. Žalovaný poté zrušil prvostupňové rozhodnutí pro nedostatek odůvodnění dne 15. 10. 2015. Správní orgán prvního stupně dne 6. 11. 2015 vydal nové rozhodnutí, ve kterém setrval na svém původním výroku. V odůvodnění uvedl, že žadatelka neosvědčila skutečnosti rozhodné pro přiznání dávky, a proto tuto dávku odnímá. Dne 23. 11. 2015 podala žalobkyně v pořadí druhé odvolání, ke kterému přiložila taktéž výměnný list od svého praktického lékaře, kterým dokládala skutečnost, že v době od 23. 7. 2015 do 31. 8. 2015 nebyla schopna úředního jednání, proto nemohla ve stanovené lhůtě doložit požadované potvrzení o zaplacení nájemného.

[13] Stěžejní v nyní souzené věci je otázka, zda žalobkyně dodala potvrzení o zaplacení nájemného za měsíce červenec, srpen a září 2015 včas, a zda tedy byly naplněny podmínky pro odejmutí dávky v hmotné nouzi – příspěvku na živobytí či nikoli.

[14] 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. 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.

[15] 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. např. 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).

[16] Jak vyplývá ze shora uvedené rekapitulace, žalobkyni uplynula lhůta pro doložení dokladu o úhradě nájemného dne 26. 8. 2015, v této lhůtě jej však správnímu orgánu prvního stupně nedodala.

[17] 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 (srov. rozsudek ze dne 30. 9. 2011, č. j. 4 Ads 77/2011 – 74). V takovém případě je třeba zkoumat, zda žadatel o dávku 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 doložil až po vydání rozhodnutí.

[18] V nyní souzené věci žalobkyně požadovaný doklad o úhradě nájmu do vydání (v pořadí prvního) rozhodnutí úřadu práce nedoložila; připojila jej až k podanému odvolání proti tomuto rozhodnutí. Podstatné nicméně je, že k odvolání žalobkyně stěžovatel první rozhodnutí úřadu práce zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Rozhodnutí úřadu práce tedy přestalo existovat, je nutno na něj tedy pohlížet tak, jako by nikdy nebylo vydáno. Pokud tedy připojila žalobkyně doklad o úhradě nájmu dne 10. 9. 2015 a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno dne 6. 11. 2015, je třeba vycházet z toho, že žalobkyně uvedený doklad dodala včas (srov. výše citovaný rozsudek ze dne 30. 9. 2011, č. j. 4 Ads 77/2011 – 74). Podmínky pro odejmutí dávky v hmotné nouzi tedy nebyly naplněny.

[19] Vzhledem k tomu, že žalobkyně předložila doklad o úhradě nájmu včas, je již nadbytečné zabývat se otázkou, zda měl žalovaný přihlédnout k výměnnému listu přiloženému ke druhému odvolání, kterým žalobkyně chtěla prokázat těžko překonatelnou překážku, pro kterou nemohla ve stanovené lhůtě vyhovět výzvě úřadu práce.

[20] V tomto ohledu je tedy nutno korigovat odůvodnění rozsudku krajského soudu, který rozhodnutí stěžovatele zrušil s tím, že koncentraci řízení neměl aplikovat ve vztahu k předloženému výměnnému listu. Jak již ale soud uvedl výše, otázku včasnosti předložení výměnného listu nebylo třeba řešit, neboť doklad o úhradě nájmu za měsíce červenec až září 2015 žalobkyně předložila včas.

[21] Při úvaze o možném procesním vyústění řízení o kasační stížnosti vycházel soud z usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS. Zde rozšířený senát řešil otázku, jak postupovat v případech, kdy je zrušující rozsudek krajského soudu opřen o více důvodů a Nejvyšší správní soud shledá, že některý z nich obstojí a jiný nikoliv. Dospěl k závěru, že je třeba vážit míru opory výroku v odůvodnění a lze akceptovat, pokud důvody obstojí v podstatné, převažující, míře. V takové situaci soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Limitem pro uvedenou úvahu vždy musí být legitimní očekávání účastníků řízení a s ním spojený zákaz překvapivých rozhodnutí. Soud přitom s přihlédnutím k rozhodujícím

skutečnostem vždy uváží, zda důvody, na nichž stojí zrušující rozsudek krajského soudu, jsou dostatečným podkladem pro daný výrok a zda převažují nad důvody, které neobstály. Míra této opory výroku pak je rozhodující pro úvahu, zda lze kasační stížnost zamítnout a část důvodů pro zrušení správního rozhodnutí nahradit důvody vlastními, či zda je třeba zrušující rozsudek krajského soudu zrušit a zavázat jej, aby nové rozhodnutí opřel o důvody jiné. V nyní souzené věci dospěl soud k závěru, že rozsudek krajského soudu v podstatné míře (soud rozhodnutí žalovaného zrušil z toho důvodu, že neměl aplikovat zásadu koncentrace řízení) obstojí. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost zamítl a současně odůvodnění rozsudku v části, kde krajský soud vyslovil nesprávný právní názor, vlastním odůvodněním korigoval.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[22] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. shledal nedůvodnou.

[23] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobkyni v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, proto soud rozhodl, že se jí náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 16. srpna 2017

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu