

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **Ing. Bc. N. T.**, zastoupena Mgr. Ondřejem Múkou, advokátem se sídlem Vyšehradská 423/27, 120 00 Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem se sídlem Na Poříčním právu 1, 128 01 Praha 2, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 1. 2016, č. j. MPSV-2016/17072-911, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2017, č. j. 1 Ad 9/2016 – 78,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

III. Ustanovenému zástupci žalobkyně Mgr. Ondřeji Múkovi, advokátovi, **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 4.719 Kč, která je splatná do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala dne 3. 8. 2015 žádost o příspěvek na živobytí dle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi"). Úřad práce ČR – krajská pobočka pro hlavní město Prahu (dále jen „úřad práce"), žalobkyni opakovaně vyzval k doložení informací o užívaném bytě, doložení měsíčních příjmů za měsíce květen až červenec 2015, doložení rozsudku o rozvodu manželství,

předložení občanského průkazu a dále k tomu, aby se osobně dostavila do sídla úřadu práce. Výzvy byly žalobkyni doručeny dne 18. 8. 2015 a dne 5. 10. 2015. Jelikož žalobkyně požadované dokumenty nedoložila a k úřadu práce se osobně nedostavila, úřad práce její žádost zamítl rozhodnutím ze dne 23. 10. 2015, č. j. 58294/2015/AAB. Odvolání žalobkyně proti uvedenému rozhodnutí zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 1. 2016, č. j. MPSV-2016/17072-911 (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[2] Proti napadenému rozhodnutí brojila žalobkyně u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který její žalobu jako nedůvodnou zamítl rozsudkem ze dne 24. 2. 2017, č. j. 1 Ad 9/2016 – 78 (dále jen „napadený rozsudek“). Vycházel z ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi, podle něhož je žadatel povinen osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku a na výzvu se osobně dostavit k příslušnému orgánu pomoci v hmotné nouzi, nebrání-li tomu těžko překonatelné překážky, zejména zdravotní stav. Žalobkyně byla úřadem práce opakovaně vyzvána k osobní návštěvě a doložení listin. Výzvě však nevyhověla, k jednání se nedostavila a požadované doklady nepředložila. Požadavek úřadu práce byl v tomto ohledu oprávněný, neboť k žádosti nebyl doložen tiskopis týkající se informací o užívaném bytě, nebyl vyplněn tiskopis o příjmech žalobkyně, který je povinnou náležitostí žádosti, a nebyl doložen rodinný stav žalobkyně. Úřad práce také musel ověřit, zda žalobkyně žije sama (jak tvrdila v žádosti) nebo s matkou, jak tvrdila při pohovoru dne 15. 7. 2015. Žalobkyně tvrdí, že se nemohla dostavit pro zánět X, tuto skutečnost však žádným způsobem nedoložila. Nedostatek finančních prostředků na jízdenku MHD nelze považovat za těžko překonatelnou překážku toho, aby se žalobkyně k úřadu práce dostavila.

II.
Kasační stížnost

[3] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Namítá, že napadený rozsudek pouze opisuje napadené rozhodnutí a flagrantně porušuje práva stěžovatelky i relevantní právní předpisy. Úřad práce opakovaně odmítal přijímat stěžovatelčina podání, uváděl ji v omyl a jednal s ní nezdvořile.

[4] V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka uvádí, že městský soud nesprávně interpretuje pojem společně posuzovaných osob ve smyslu § 8 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Stěžovatelčina matka neměla být v řízení považována za společně posuzovanou osobu, jelikož se fakticky jedná pouze o osobu formálně spolužijící se stěžovatelkou. Přípisy stěžovatelky jasně směřovaly k vyloučení matky z okruhu společně posuzovaných osob. Úřad práce měl postupovat podle § 8 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi, podle něhož *orgán pomoci v hmotné nouzi může z okruhu společně posuzovaných osob vyloučit osobu, u které žadatel o dávku prokáže, že ačkoliv společně s ní užívá byt, jiný než obytný prostor nebo ubytovací zařízení, nepodílí se s touto osobou na úhradě nákladů společných potřeb, je-li jinou osobou podle zákona o životním a existenčním minimu*. Stěžovatelka od počátku poukazovala na skutečnost, že její matka se nepodílí na úhradě společných nákladů, nemá vůči stěžovatelce vyživovací povinnost a nevytváří společnou domácnost. Okruh společně posuzovaných osob přitom musí respektovat především právní vazby těchto osob ve smyslu existence vzájemné vyživovací povinnosti (dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, č. j. 6 Ads 98/2008 – 53).

[5] Stěžovatelka se nemohla z důvodu svého zdravotního stavu dostavit k ústnímu jednání. Pokud měl úřad práce pochybnosti o úplnosti a správnosti tvrzení a předložených dokladů, měl provést sociální šetření ve smyslu § 63 zákona o pomoci v hmotné nouzi, čímž by nepochybně zjistil skutečný stav věci.

[6] Napadeným rozhodnutím došlo k zásahu do práva stěžovatelky na přiměřenou pomoc v hmotné nouzi. Pokud úřad práce žádost stěžovatelky zamítl toliko na základě nedoložení informací, které si však mohl a měl zjistit z vlastní činnosti, došlo jednoznačně ke svévolnému odepření shora uvedeného práva.

III.
Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[8] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[9] Ze správního spisu vyplývá, že dne 15. 7. 2015 se stěžovatelka dostavila na úřad práce. Zde uvedla, že je rozvedená a žije se svou matkou v nájemním bytě na adrese trvalého pobytu. Úřad práce stěžovatelce předal formulář žádosti o příspěvek na živobytí a další formuláře, které je k žádosti třeba vyplnit. Dne 3. 8. 2015 podala stěžovatelka žádost o příspěvek na živobytí, v níž uvedla, že s ní žádné osoby byt na adrese trvalého pobytu neužívají. Zároveň podala písemnost, v níž vyzývá úřad práce k vyřízení žádosti a vydání rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Písemností ze dne 4. 8. 2015 (doručeno 18. 8. 2015) byla stěžovatelka vyzvána k doložení informací o užívaném bytě, doložení měsíčních příjmů za měsíce květen až červenec 2015, doložení rozsudku o rozvodu manželství, předložení občanského průkazu a dále k tomu, aby se osobně dostavila do sídla úřadu práce.

[10] Dne 21. 8. 2015 zaslala stěžovatelka úřadu práce urgenci vyřízení žádosti a vydání rozhodnutí. Mimo jiné uvádí, že všechny požadované doklady již úřad práce má k dispozici a navrhuje osobní jednání neuskutečnit, jelikož jí brání těžko překonatelné překážky, nemá na lístek MHD a nebyl jí sdělen konkrétní navrhovaný předmět schůzky. Dále uvedla, že podatelna úřadu práce odmítla dne 3. 8. 2015 přijmout listiny, které předkládala.

[11] Písemností ze dne 18. 9. 2015 (doručeno 5. 10. 2015) byla stěžovatelka opakovaně vyzvána k předložení výše uvedených dokladů a k tomu, aby se osobně dostavila do sídla úřadu práce. Byla též opakovaně upozorněna, že pokud výzvě nevyhoví, nebude možné její

žádosti vyhovět. Na tuto písemnost již stěžovatelka nereagovala a úřad práce její žádost o dávku zamítl.

[12] Je třeba dodat, že ve správním spise je přílohou žádosti pouze formulář Prohlášení o celkových sociálních a majetkových poměrech a žádné další přílohy se zde nenacházejí. Z žádných podkladů ani nelze dovodit, že by úřad práce odmítal přijímat stěžovatelkou dokládané písemnosti, jak dovozovala v urgenci vyřízení své žádosti.

[13] Podle § 49 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi *žadatel o dávku, příjemce i společně posuzované osoby jsou povinni osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, na 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*.

[14] V ustanovení § 72 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi jsou stanoveny povinné doklady, které musí být přiloženy k žádosti o příspěvek na živobytí. Žadatel je povinen mimo jiné přiložit k žádosti doklady o výši svého příjmu a příjmu společně posuzovaných osob a doklady vztahující se k užívanému bytu.

[15] Dle platné právní úpravy je to tedy žadatel o dávku, kdo je povinen tvrdit a osvědčit všechny skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku. Úřad práce přitom poskytne žadateli potřebnou součinnost a ověří, zda má žádost veškeré náležitosti a zda jsou všechny podstatné skutečnosti doloženy. Pokud je třeba některé doklady doplnit, vyzve úřad práce žadatele k jejich doložení. Úřad práce může taktéž vyzvat žadatele k tomu, aby se osobně dostavil do jeho sídla. Potřeba osobního jednání v sídle úřadu práce vyvstane zejména v případech, kdy je potřeba vyjasnit tvrzení žadatele nebo doložit rozsáhlejší doklady. Pokud žadatel o dávku ve lhůtě stanovené úřadem práce nesplní povinnost doložit potřebné doklady nebo povinnost osobně se dostavit, může být po předchozím upozornění žádost o dávku zamítnuta [§ 49 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi].

[16] Správní orgány v souladu s citovanou právní úpravou zaměřily svou pozornost na to, zda stěžovatelka k žádosti doložila všechny povinné doklady dle § 72 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Jelikož k žádosti doložila stěžovatelka pouze formulář Prohlášení o celkových sociálních a majetkových poměrech, postupoval úřad práce adekvátním způsobem, pokud stěžovatelku vyzval k doložení dalších konkrétně specifikovaných dokladů, stanovil ji k tomu lhůtu v délce 8 dnů a poučil jí o následcích nesplnění výzvy.

[17] Je rovněž patrné, že ve vyjádření stěžovatelky se vyskytly rozpory ve vztahu k osobám, se kterými užívá byt na adrese trvalého bydliště. Při první návštěvě úřadu práce uvedla, že zde bydlí se svou matkou, v samotné žádosti však žádné osoby, se kterými byt užívá, neuvedla. Ani v tomto ohledu úřad práce nepochybil, pokud za účelem odstranění rozporů využil oprávnění dle § 49 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi a vyzval stěžovatelku k tomu, aby se osobně dostavila na jeho pracoviště.

[18] Stěžovatelka požadované doklady nedoložila a na úřad práce se nedostavila, přestože k tomu byla vyzvána (nad rámec zákonných požadavků dokonce opakovaně), a byla obeznámena s následky nevyhovění výzvě. Rozhodnutí úřadu práce, kterým byla z těchto důvodů žádost stěžovatelky zamítnuta, tudíž nelze hodnotit jako nezákonné.

[19] Žadatel o dávku je povinen se osobně dostavit na úřad práce, nebrání-li tomu těžko překonatelné překážky, zejména zdravotní stav. Teprve v odvolání proti rozhodnutí úřadu práce stěžovatelka poprvé uvádí, že se osobně nemohla dostavit z důvodu zánětu X. Tuto skutečnost však nijak nedoložila (např. lékařskou zprávou) a na výzvu úřadu práce nijak nereagovala. Za těžko překonatelnou překážku ve smyslu § 49 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem nepovažuje tvrzený nedostatek prostředků na zakoupení jízdenky MHD. Tím spíše, že sídlo úřadu práce se nachází pouze cca 1,5 km od místa bydliště stěžovatelky.

[20] Neobstojí námitka, že úřad práce měl po podání žádosti sám a z úřední povinnosti zjišťovat životní a sociální podmínky stěžovatelky provedením sociálního šetření dle § 63 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Zákonná úprava takto koncipovaná není. Rozhodné skutečnosti má v prvé řadě tvrdit a dokládat stěžovatelka jako žadatelka o dávku. Úřad práce jako orgán pomoci v hmotné nouzi je na základě souhlasu žadatele o dávku oprávněn vstupovat do obydlí, v němž žadatel žije a provádět sociální šetření a šetření v místě. Cílem těchto šetření je pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi ovšem zejména ověření rozhodných skutečností uvedených a dokládaných žadatelem nebo příjemcem dávky tak, aby nedocházelo k neoprávněné výplatě dávek. Provedení sociálního šetření nebo šetření v místě není nezbytnou podmínkou pro vyhodnocení nároku na příspěvek na živobytí ani nutným podkladem rozhodnutí o této dávce.

[21] Městský soud v napadeném rozsudku neshledal pochybení úřadu práce, který zamítl žádost stěžovatelky výhradně z toho důvodu, že stěžovatelka přes opakovanou výzvu nedoložila požadované doklady a nedostavila se na jeho pracoviště. Otázkou, zda jsou v případě stěžovatelky naplněny hmotně právní podmínky pro přiznání dávky, se městský soud nezabýval. Nehodnotil tedy ani okruh společně posuzovaných osob, nemohl se tedy dopustit nesprávné interpretace pojmu společně posuzovaných osob ve smyslu § 8 zákona o pomoci v hmotné nouzi, jak stěžovatelka namítá v kasační stížnosti. Jelikož však tato otázka může mít vliv na rozhodnutí o případné nové žádosti o dávku, připojuje Nejvyšší správní soud níže stručný komentář.

[22] Podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi se *pro účely posuzování stavu hmotné nouze se příjmy a sociální a majetkové poměry osoby, která žádá o dávku, posuzují společně s příjmy a sociálními a majetkovými poměry dalších osob. Okruh těchto společně posuzovaných osob se posuzuje podle zákona o životním a existenčním minimu, pokud tento zákon nestanoví jinak*. Podle § 8 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi *orgán pomoci v hmotné nouzi může z okruhu společně posuzovaných osob vyloučit osobu, u které žadatel o dávku prokáže,*
a) že společně s ní neužívá byt, jiný než obytný prostor nebo ubytovací zařízení, nebo
b) že ačkoliv společně s ní užívá byt, jiný než obytný prostor nebo ubytovací zařízení, nepodílí se s touto osobou na úhradě nákladů společných potřeb, je-li jinou osobou podle zákona o životním a existenčním minimu.

[23] Podle § 4 odst. 1 písm. c) zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu (dále jen „zákon o životním minimu“), platí, že společně posuzované osoby tvoří *rodiče a zletilé děti, pokud tyto děti společně s rodiči užívají byt a nejsou společně posuzovány s jinými*

osobami podle písmene b) nebo d). Podle písm. d) téhož ustanovení tvoří společně posuzované osoby též *jiné osoby, které společně užívají byt, s výjimkou osob, které prokáží, že spolu trvale nežijí a společně neuhrazují náklady na své potřeby*.

[24] Zákon rozlišuje pro účely žádosti o dávky pomoci v hmotné nouzi několik skupin společně posuzovaných osob. Pro případ stěžovatelky je podstatné, že společně posuzované osoby tvoří též rodiče a jejich zletilé děti, pokud společně užívají byt [§ 4 odst. 1 písm. c) zákona o životním minimu]. V takovém případě je dle zákona lhostejné, zda mezi rodiči a zletilými dětmi existuje vzájemná vyživovací povinnost a zda společně uhrazují náklady na své potřeby či nikoliv. Určující je pouze rodinný vztah rodič-dítě a skutečnost, že společně užívají byt. Vyloučení rodiče zletilého dítěte z okruhu společně posuzovaných osob lze dosáhnout pouze tím, že žadatel o dávku prokáže, že společně s tímto rodičem byt neužívá [Podle § 8 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi].

[25] Naproti tomu § 4 odst. 1 písm. d) zákona o životním minimu a § 8 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi se vztahují na tzv. jiné osoby, tedy osoby, které nejsou s žadatelem v rodičovském, manželském ani partnerském vtahu. I tyto osoby se dle zákona považují za společně posuzované osoby, pokud s žadatelem užívají byt. Na rozdíl od rodičů a zletilých dětí lze však tyto jiné osoby vyloučit z okruhu společně posuzovaných osob i tehdy, pokud s žadatelem byt užívají. Žadatel však musí prokázat, že s takovou osobou trvale nežije a nepodílí se s ní na úhradě nákladů společných potřeb.

[26] Ve stěžovatelkou citovaném rozsudku ze dne 26. 11. 2008, č. j. 6 Ads 98/2008 – 53, Nejvyšší správní soud vyslovil, že okruh společně posuzovaných osob musí respektovat především právní vazby těchto osob ve smyslu existence vzájemné vyživovací povinnosti. Podstatou tohoto rozhodnutí však byl závěr, že pokud podle zákona jsou nezletilé nezaopatřené děti posuzované společně s rodiči, kteří k nim mají vyživovací povinnost, nemohou být zároveň zahrnuté do okruhu společně posuzovaných osob se svým zletilým sourozencem, s nímž fakticky žijí. Tyto závěry nelze pro případ stěžovatelky žádným způsobem využít.

IV.
Závěr a náklady řízení

[27] Ze všech výše uvedených důvodů vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[28] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v řízení úspěch neměla, proto jí nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, jelikož je správním orgánem ve věcech pomoci v hmotné nouzi [§ 60 odst. 2 s. ř. s.].

[29] Stěžovatelce byl usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2017, č. j. 6 Ads 163/2017 – 21, ustanoven k ochraně jejích zájmů v řízení o kasační stížnosti

zástupce, advokát Mgr. Ondřej Múka. Zástupci, který byl stěžovatelce ustanoven soudem, náleží mimosmluvní odměna a hotové výdaje, které v tomto případě platí stát (§ 35 odst. 8 s. ř. s.). Soud proto zástupci přiznal částku 3.000 Kč za tři úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, nahlížení do spisu a doplnění kasační stížnosti [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 2 a s § 11 odst. 1 písm. b), d) a f) a § 11 odst. 3 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a částku 900 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů s těmito úkony spojených (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Soud nepřiznal ustanovenému zástupci náhradu cestovních výdajů (Praha – Brno a zpět za účelem prostudování spisu), jelikož zástupce byl již ve shora citovaném usnesení upozorněn, že v případě nutnosti nahlížení do spisu je možné spisovou dokumentaci zaslat k nahlédnutí obvodnímu soudu v místě sídla ustanoveného zástupce. Uvedené výdaje tudíž nelze považovat za účelně vynaložené náklady. Odměna zástupce a náhrada hotových výdajů činí 3.900 Kč. Jelikož je zástupce stěžovatelky registrovaným plátcem DPH, je nutné uvedenou částku navýšit o částku 819 Kč, která odpovídá 21% sazbě této daně. Celkem tedy zástupci stěžovatelky náleží 4.719 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 14. prosince 2017

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu