ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **F. P.**, zast. JUDr. Petrem Matějkou, advokátem se sídlem Lidická 1005/23, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí,** se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 3. 2015, č. j. MPSV-UM/6207/15/4S-JMK, sp. zn. SZ/396/2015/4S-JMK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 1. 2017, č. j. 41 A 32/2015 - 29,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 1. 2017, č. j. 41 A 32/2015 - 29, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla jako nedůvodná dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaného.

[2] Rozhodnutím žalovaného bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“), zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Úřadu práce České republiky - krajské pobočky v Brně ze dne 8. 1. 2015, č. j. 7626/2015/BBA. Tímto rozhodnutím mu nebyl přiznán příspěvek na živobytí.

[3] Podle § 3 odst. 4 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“), orgán 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 dostatečně zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb.

[4] Dle § 15 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi se celkovými majetkovými poměry rozumí hodnota movitého a nemovitého majetku vycházející z jeho zjištěné ceny, kterého lze využít ihned, popř. po určité době, pro zvýšení příjmu, a to jak krátkodobě k překlenutí přechodného stavu hmotné nouze, tak dlouhodobě, pokud nelze využít jiné možnosti. Z movitého a nemovitého majetku, uvedeného ve větě první, je vyloučen majetek, jehož prodej nebo jeho jiné využití nelze po osobě vyžadovat. Pokud jde podle poměrů osoby o běžný nemovitý nebo movitý majetek, jehož hodnota je zjevně nízká, nebo naopak tak vysoká, že nelze mít pochyby o tom, že majetkové poměry nebrání přiznání dávky nebo naopak jsou na překážku přiznání dávky, nemusí být jeho cena podle zvláštního právního předpisu zjišťována.

[5] Ze správního spisu a po provedeném dokazování vyplynulo, že stěžovatel je posuzován jako jednotlivec, nemá jiný příjem než příjem z invalidního důchodu ve výši 1 523 Kč měsíčně a příspěvek na bydlení ve výši 2 928 Kč.

[6] Pro správní orgány bylo stěžejní, že v průběhu správního řízení stvrdil do protokolu ze dne 15. 12. 2014, že jeho majetkové poměry jsou stejné od května roku 2014, kdy mu byla dávka „příspěvek na živobytí“ odejmuta, tedy že nedošlo v jeho majetkových poměrech k žádným změnám. Stěžovatel získal poměrně značné finanční prostředky prodejem svého bytu v X, který měl v osobním vlastnictví. Tyto finanční prostředky získal na základě převodu vlastnictví, kdy byt převedl na Z. S. Smlouva o převodu byla sepsána dne 23. 1. 2014 za dohodnutou kupní cenu 850 000 Kč, kdy kupní cena byla zaplacena před uzavřením této smlouvy.

[7] Z této částky mu dle svých tvrzení na živobytí či úhradu jeho osobních potřeb či bydlení nezůstalo nic, protože vrátil část dluhu E. Ch., od které si půjčil celkem 800 000 Kč (zbývá zaplatit ještě 90 000 Kč), a zaplatil též dluh, který měl vůči V. D., ve výši téměř 140 000 Kč.

[8] Žalovaný v napadeném rozhodnutí výslovně uvedl, že získané prostředky byl stěžovatel povinen použít na zajištění jeho základní výživy, ostatních osobních potřeb a k úhradě nákladů na bydlení. Pokud získané prostředky využil jinak, jednalo se samozřejmě o jeho výlučné právo, tuto skutečnost však zákon o pomoci v hmotné nouzi zohlednit nedovoluje.

[9] Soud žalobu zamítl s argumentací, že skutečnost, že by E. Ch. stěžovateli zapůjčila částku 800 000 Kč a že by jí tyto finanční prostředky vrátil z kupní ceny za byt po jeho prodeji, ničím nedoložil. Ve správním spisu se nachází pouze kopie Uznání dluhu, v níž je uvedeno, že stěžovatel uznává svůj dluh vůči E. Ch. ve výši 800 000 Kč a zavazuje se ho zaplatit do 31. 12. 2014, přičemž pod tím je uvedeno datum 29. 6. 2004 a podpis stěžovatele.

[10] Soud měl za to, že pokud by E. Ch. stěžovateli zapůjčila tak vysokou částku, zřejmě by v tomto směru existoval úplně jiný doklad, a to zejména smlouva o půjčce, podepsaná oběma stranami, a potvrzení paní Ch. o tom, kdy a jakou částku od stěžovatele přijala.

[11] Soud dále uvedl, že v roce 2014 nemohla být kupní cena bytu 2+1 v osobním vlastnictví v X, pouze 850 000 Kč, a to bytu zrekonstruovaného. Stěžovatel sám uváděl, že si od E. Ch. právě na rekonstrukci bytu zapůjčil 500 000 Kč a dalších téměř 140 000 Kč, které si později také půjčil, vložil do rekonstrukce koupelny. Celková cena rekonstrukce bytu byla téměř 636 000 Kč a je velmi udivující, že kupní cena zrekonstruovaného bytu o velikosti 2+1 v B. by byla pouze o 200 000 Kč více, než stála sama rekonstrukce bytu.

[12] Tvrzení stěžovatele soud označil za nevěrohodná a účelová, s cílem získat příspěvek na živobytí, tedy finanční prostředky od státu.

[13] Krajský soud se zcela ztotožnil se závěrem vysloveným v rozsudku ze dne 25. 10. 2007, č. j. 6 Ads 75/2006 - 86, který je aplikovatelný i v projednávané věci, kde Nejvyšší správní soud ve věci žádosti o přiznání dávky sociální péče k otázce posuzování sociální potřebnosti ve smyslu § 1 odst. 1 zák. č. 482/1991 Sb., uvedl, že „[v] *případě dluhu stěžovatele se NSS ztotožňuje s vyjádřením žalovaného, že by bylo zcela v rozporu se smyslem a účelem zákona, kdy by správní orgány při posuzování sociální potřebnosti občanů přihlížely k nejrůznějším dluhům a půjčkám.*“

[14] K půjčkám stěžovatele, které vznikly v dřívější době, nelze přihlížet, protože občan si má brát takové půjčky nebo mít dluhy do takové výše, aby je dokázal ve lhůtě a řádným způsobem s ohledem na své majetkové poměry zaplatit. Skutečnost, že stěžovatel má půjčky v takové výši, které nemůže s ohledem na svou sociální situaci zaplatit, nemůže vést ke vzniku nároku pobírat od státu příspěvek na živobytí.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření ke kasační stížnosti

[15] V podané kasační stížnosti stěžovatel uplatňuje důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Po rekapitulaci skutkového stavu namítá, že odhlédne-li od morálního hlediska věci, je přesvědčen, že dluhy se mají plnit. Musí konstatovat, že úhrada jeho závazku měla opodstatnění také ryze ekonomické.

[16] V případě, kdyby stěžovatel částku ve výši 850 000 Kč nepoužil k úhradě svých závazků, věřitelé by se svých pohledávek zajisté domáhali soudní cestou. Dluh vůči E. Ch. by v případě soudního řízení narostl o cca 189 498 Kč (soudní poplatek, náklady právního zastoupení). Jelikož se stěžovateli dlouhodobě nedařilo byt prodat, neměl žádnou finanční hotovost, lze důvodně předpokládat, že by věřitel přistoupil k exekuci. Exekuční řízení by dle provedeného výčtu způsobil další náklady ve výši min. 166 551 Kč.

[17] Dluh vůči Z. S. by v případě soudního řízení narostl také o soudní poplatek a náklady právního zastoupení v celkové výši 26 956 Kč. I v tomto případě by ze shora uvedených důvodů došlo s největší pravděpodobností k exekuci, což by mělo za následek další náklady ve výši 37 383 Kč.

[18] Postupem, který stěžovatel zvolil, se tedy vyhnul soudnímu a vykonávacímu řízení, které by jeho závazky navýšilo min. o částku 420 408 Kč. Je přesvědčen, že jednal s péčí řádného hospodáře a v souladu s veškerými zásadami právního státu, neboť právní řád České republiky plnění závazku nejen předpokládá, ale dokonce vyžaduje.

[19] Je-li mu takové jednání krajským soudem kladeno k tíži s odůvodněním, že utržené peníze nepoužil pro svou osobní spotřebu, je jeho rozhodnutí nezákonné a nemorální. Stěžovatel je přesvědčen, že svůj závazek prokázal dostatečně, a to dvěma potvrzeními, ve kterých jsou zřetelně označeni dlužník, věřitel, dlužná částka a srozumitelně určeno i datum splatnosti. Obdobné náležitosti obsahuje i uznání dluhu ze dne 29. 6. 2014. Je pouze na vůli účastníků závazkového vztahu, jaké právní úkony použijí k prokázání tohoto vztahu u případného soudního řízení. Jedná-li se o půjčku bezúročnou, nemusí mít smlouva písemnou podobu.

[20] Nevzal-li krajský soud tyto listiny v potaz, zatížil své řízení vadou spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech. Uvedené důkazy stěžovatel navrhoval již ve správním řízení, což žalovaný žádným způsobem nezohlednil.

[21] Krajský soud pominul, že na rekonstrukci bytu si stěžovatel půjčoval v roce 2004, přičemž byt prodal až v lednu 2014, tedy bezmála 20 let po poskytnutí půjčky na rekonstrukci. Krajský soud nemohl bez znaleckého posudku či jakéhokoliv dalšího dokazování určit sám hodnotu posuzovaného bytu. Při hodnocení věci nevzal v potaz podmínku, dle které stěžovatel může v bytě doživotně bydlet za velmi nízké nájemné ve výši 5 355 Kč měsíčně.

[22] Citace z rozsudku ve věci sp. zn. 6 Ads 75/2006 je vytržena z kontextu rozhodnutí, neboť rozhodnutí vycházelo z odlišného skutkového stavu. Ve věci projednávané šestým senátem měl žadatel v době podání své žádosti na účtu u peněžního ústavu částku přesahující 16 000 Kč, disponoval hotovostí ve výši několika tisíc Kč a dále vlastnil několik nemovitostí. Oproti tomu stěžovatel nemá žádný nemovitý ani movitý majetek, žádnou finanční hotovost a jeho jediným příjmem je důchod ve výši 1 530 Kč měsíčně a příspěvek na bydlení ve výši 2 928 Kč měsíčně. Navíc má závazky, konkrétně dluh vůči E. Ch. ve výši 90 000 Kč.

[23] Navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[24] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[25] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout

z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a odst. 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[26] Se stěžovatelem lze souhlasit, že uhrazení soukromých závazků nemusí být vždy překážkou pro přiznání příspěvku na živobytí. Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 27. 8. 2014, č. j. 6 Ads 98/2013 - 6, výslovně uvedl, že:

„[P]*ovažuje za nesprávný právní názor zastávaný správními orgány, na základě něhož stěžovateli výhradně kvůli řádnému plnění jeho soukromoprávních povinností odňaly příspěvek na živobytí, tj. ústavně zaručenou pomoc pro zajištění jeho základních životních podmínek.*

Pouhé konstatování, že prioritou osoby v hmotné nouzi je zajištění její základní výživy, nemůže obstát. Hmotná nouze je sociální událost, konstruovaná právním řádem České republiky toliko pro určení podmínek pro naplnění čl. 30 odst. 2 Listiny. S ohledem na čl. 1 Listiny („Lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech.“) nelze paušálně tvrdit, že by tato sociální událost měla tak zásadní přesah do soukromoprávních práv a povinností osoby, jíž se nedostává materiálního zajištění, že by ji bez dalšího pod hrozbou sankce omezila v plnění jejích dalších právních povinností vůči jiným subjektům práva. Pro zajištění rovnosti občanů v demokratickém právním státě je zajisté nepřípustná situace, kdy k materiálním faktorům, které objektivně ztěžují plnou integraci osob v hmotné nouzi do společnosti, přistoupí ještě signál daný správními orgány, aby ostatní občané zvažovali, a pokud možno se vyhýbali, zakládání ekonomických a jiných vazeb s osobami v hmotné nouzi, neboť tyto osoby pod hrozbou odnětí základních prostředků k obživě v podstatě ani nebudou moci jakékoli své závazky plnit.

Lze jistě souhlasit s tím, že koncepce sociálního zabezpečení v České republice vychází z odpovědnosti jednotlivce za svou sociální situaci; toto pojetí vyjadřuje zákonodárce v důvodové zprávě k zákonu o pomoci v hmotné nouzi (srov. odst. 2 část B – Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy) a odpovídá východisku čl. 30 odst. 2 Listiny vymezujícím právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění pouze základních životních podmínek (tuto zásadu vtělil zákonodárce jako základní zásadu do § 1 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Zákon o pomoci v hmotné nouzi tím mimo jiné sleduje zabránění zneužívání dávkového systému hmotné nouze. Tento účel zákona však v žádném případě nelze redukovat na obecné konstatování, že k soukromým závazkům se při zjišťování podmínek přiznání dávek hmotné nouze nepřihlíží a tuto zjednodušenou premisu povýšit na univerzálně a mechanicky aplikovatelný princip.

Je sice pravda, že v rozsudku ze dne 25. 10. 2007, č. j. 6 Ads 75/2006 - 87, jenž se sice týkal již zrušeného zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, avšak jeho závěry jsou použitelné i za současné právní úpravy, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „ (...) by bylo zcela v rozporu se smyslem a účelem zákona, kdyby správní orgány při posuzování sociální potřebnosti občanů (nyní podmínek hmotné nouze) přihlížely k nejrůznějším dluhům a půjčkám“, neboť by se do stavu hmotné nouze dostal každý, kdo by špatně vyhodnotil svou ekonomickou situaci a vypůjčil by si více, než by byl schopen splácet.

Na nyní posuzovanou věc však závěry výše citovaného rozsudku bezezbytku vztáhnout nelze, neboť pro posouzení stavu hmotné nouze začal být stěžovatelův dluh vůči V. P. pro správní orgány relevantní až v okamžiku, kdy stěžovatel obdržel finanční prostředky za prodej

zděděného domu. Předtím byl stěžovatel i dle názoru správních orgánů osobou v hmotné nouzi, neměl žádný příjem a existence jeho dluhu (byla-li správnímu orgánu známa) nebyla v jeho situaci žádným způsobem zohledňována. Proto nemůže být v rozporu se smyslem a účelem zákona ani situace, kdy stěžovatel použije výtěžek z prodeje zděděné majetkové hodnoty na splacení s ní úzce účelově svázaného dluhu. K existenci soukromých závazků u osob v hmotné nouzi se tak musí přihlížet pouze v souvislosti s účelem zákona a v kontextu konkrétních skutkových okolností."

[27] V projednávané věci však bylo dle krajského soudu stěžejní nikoliv to, že stěžovatel ze získaných peněžních prostředků za prodej bytu údajně hradil své soukromé závazky, ale že jeho tvrzení jsou nevěrohodná, zjevně účelová a neprokázaná. Půjčka z roku 2004 navíc nemá žádnou časovou souvislost s prodejem bytu.

[28] Takové úvahy však v napadeném rozhodnutí žalovaného zcela chybí. Žalovaný své zamítavé rozhodnutí postavil na jednoznačném závěru, že prioritou osoby v hmotné nouzi je zajištění její základní výživy, nikoli použití získaných peněžních prostředků na jiné účely. Tvrzeními stěžovatele ohledně vynaložení finančních prostředků získaných za prodej bytu se proto žalovaný blíže nezabýval.

[29] Změna právního názoru soudu v řízení o žalobě je totiž nevyhnutelně důvodem pro zrušení rozhodnutí správního orgánu, jestliže soud dospěje k závěru, že správní orgán posoudil věc nesprávně a nejde o případ, kdy účastník, ačkoli zákon porušen byl, na svých právech nebyl nikterak dotčen. V projednávané věci však soud sám právně i skutkově posoudil věc zcela jiným směrem a předejmul stanovisko, které by měl zaujmout správní orgán. Takovým soudním rozhodnutím byla věc posunuta do roviny nepřezkoumatelnosti.

[30] Soudní řád správní v § 77 v souladu s požadavky Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nejen, že zakládá právo soudu dokazováním ujasnit nebo upřesnit, jaký byl skutkový stav, ze kterého vycházel správní orgán při svém rozhodování, ale také právo soudu důkazy provedenými a hodnocenými nad tento rámec zjistit skutečný skutkový stav jako podklad pro rozhodování soudu v plné jurisdikci a porovnat jej s právní kvalifikací, které bylo správními orgány použito. Možnost posoudit věc nejen po právní stránce, ale i stránce skutkové, je zahrnuta v požadavku na spravedlivý proces. Zamítl-li ve svém rozhodnutí krajský soud žalobu, ačkoli vycházel z právního a skutkového stavu odlišného od stavu, z něhož vycházel správní orgán, a ze skutečností, ke kterým správní orgán v řízení v důsledku svého právního názoru pro nadbytečnost nepřihlížel, je takové rozhodnutí zatíženo vadami, pro které Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. rozhodnutí krajského soudu zrušil.

[31] V dalším řízení tedy krajský soud zejména posoudí, zda se žalovaný řádně zabýval všemi uplatněnými odvolacími námitkami, a dospěje-li k závěru, že tomu tak bylo, žalobní námitky, které skutečně směřují do závěru žalovaného uvedenému v žalobou napadeném rozhodnutí, vázán závazným právním názorem uvedeným v tomto rozhodnutí, věcně posoudí. Dospěje-li naopak k závěru, že tomu tak nebylo, není oprávněn ohledně takových námitek předjímat stanovisko, které měl primárně zaujmout žalovaný.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, přičemž v dalším řízení je krajský soud vázán zde vysloveným právním názorem ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s.

[33] O věci soud rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[34] V novém rozhodnutí ve věci krajský soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. října 2017

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu