



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **Ing. N. P.**, zast. JUDr. Milanem Davidkem, advokátem, se sídlem Stallichova 11, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 10. 2007, č. j. 4 Cad 104/2005 - 70,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 10. 2007, č. j. 4 Cad 104/2005 - 70, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 26. 10. 2005, č. j. SOC 227201/2005, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 11 ze dne 27. 7. 2005, č. j. OSVZ/501/05/ŠM, jímž žalobci nebyla přiznána jednorázová dávka sociální péče za měsíc květen 2005. V odůvodnění žalovaný uvedl, že žalobce byl výzvou ze dne 9. 6. 2005 vyzván, aby doložil doklad z bytového družstva o hrazení nájemného, dále žádost o výživné od syna a do 8 dnů od doručení výzvy oznámil termín, kdy bude možné provést sociální šetření majetkových poměrů v jeho bytě. Současně byl žalobce upozorněn, že pokud ve stanovené lhůtě neosvědčí skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku sociální péče, bude jeho žádost zamítnuta. Žalobce výzvu převzal dne 20. 6. 2005 a ve stanovené lhůtě skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku sociální péče neosvědčil. Žalovaný neshledal důvod pro změnu nebo zrušení napadeného rozhodnutí, proto odvolání zamítl.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, v níž uvedl, že od 29. 1. 2001 je veden v evidenci uchazečů o zaměstnání a nedaří se mu najít odpovídající práci, protože je v pokročilém věku, cizinec. Nikoli vlastní vinou se ocitl zcela bez prostředků a na živobytí si musel půjčovat od známých a příbuzných. Žalobce namítal, že úředníci nebrali v úvahu skutečný stav a okolnosti případu, jen se snažili žádost zamítnout. Tvrzení v odůvodnění správních rozhodnutí označil žalobce za účelová a zdůraznil, že v jeho bytě se již sociální šetření konalo

a každé další je nadbytečné, neboť podle sdělení odpovědné úřednice jakýkoliv stav bytu nikterak neovlivní zamítavé stanovisko úřadu. Zarpuštělé trvání na provedení šetření považoval žalobce za šikanu a odraz nadřazenosti úřadu. Požadavek na podání žaloby o výživné proti synovi pokládal žalobce za amorální pokus o rozvracení jeho rodiny a doplnil, že žaloba by nic nevyřešila, neboť syn přišel o zaměstnání a je veden na úřadu práce. Žalobce navrhl, aby soud obě napadená rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Usnesením ze dne 16. 4. 2007, č. j. 4 Cad 104/2005 - 60, Městský soud v Praze ustanovil zástupcem žalobce JUDr. Milana Davidka, advokáta.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 17. 10. 2007, č. j. 4 Cad 104/2005 - 70, žalobu zamítl a rozhodl dále, že účastníkům se nepřiznává náhrada nákladů řízení. V odůvodnění soud uvedl, že ze správního spisu je zřejmé, že žalobce jako žadatel o dávku sociální péče neosvědčil všechny skutečnosti potřebné pro vyřízení jeho žádosti a navzdory upozornění na možné zamítnutí žádosti nevyhověl výzvě k doložení dalších podkladů a ke sdělení termínu možného šetření v jeho bytě. Správní orgán prvního stupně proto v souladu s § 7 odst. 2 zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů, žalobci jednorázovou dávku sociální péče na měsíc květen 2005 nepřiznal z důvodu nedoložení podkladů, které po něm byly požadovány. Soud sdílel názor správních orgánů, že bylo postupováno v souladu se zákonem a na základě správně zjištěných skutečností. Žalobce nepopřel, že nedoložil všechny požadované podklady, a uvedl, že žalobu na výživné od syna nepodal, aby nezpůsobil rozvrat v rodině a protože syn přišel o zaměstnání a je hlášen na úřadu práce. K šetření v bytě žalobce poznamenal, že sociální pracovnice již dříve byt navštívila a další šetření by podle jeho názoru nemělo žádný vliv na posouzení jeho nároku na dávku. Soud tyto skutečnosti nepovažoval za důvodné pro hodnocení postupu žalovaného. Žalobce mohl uzavřít se synem dohodu, v níž by bylo stanoveno, jakou částkou bude syn na jeho výživu přispívat. V případě žaloby se jedná o posouzení období května 2005, a proto podle soudu není rozhodné, že syn již nepracuje. Ani předchozí návštěva bytu žalobce není podstatná, neboť žalobce byl vyzván, aby sdělil termín možné návštěvy, a je věcí správního orgánu, aby určil, jakým postupem bude zjišťovat sociální poměry žalobce pro posouzení jeho nároku na dávku sociální péče. Pokud žalobce výzvě nevyhověl, ač byl na možné následky upozorněn, bylo poté postupováno v souladu se zákonem. Městský soud v Praze proto žalobu podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jako nedůvodnou zamítl.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, a to ústně do protokolu o jednání bezprostředně po vyhlášení rozsudku.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatel uplatnil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Namítal, že správní rozhodnutí vycházela z nesprávného výkladu a užití § 3 odst. 2, § 4 a § 7 odst. 1 a 2 zákona o sociální potřebnosti. Soud podle stěžovatele nereflektuje na jeho tvrzení, že je již v pokročilém věku a cizincem, který není schopen si najít práci, ač o to již řadu let žádá. Nikoliv vlastní vinou se ocitl zcela bez prostředků. Stěžovatel tvrdil, že proklamovaná prohlídka bytu je jen záminkou pro šikanózní jednání úředníků ve vztahu k němu, neboť šetření již dříve proběhlo, úřednice prošla jeho byt a nezjistila nic, co by z hlediska majetkových poměrů mohlo bránit přiznání sociální dávky. Požadavek, aby podal žalobu na svého syna o výživné, označil stěžovatel za irelevantní, neboť byl v době žádosti o sociální dávku ženatý, přičemž žaloba o výživné pro nerozvedeného manžela, o které je vedeno řízení u Obvodního soudu pro Prahu 4, má přednost před žalobou proti zletilému synovi, který je bez práce. Stěžovatel prokázal, že má v České republice trvalé bydliště a nevlastní zde žádné nemovitosti. Jeho manželka MUDr. P. (rozvod nabyt právní moci v lednu 2008) se

stěžovatelem nebydlí téměř sedm let, nepřispívá mu žádnými prostředky a snaží se jej dostat z České republiky. Stěžovatel doložil, že usiloval o zvýšení příjmu vlastním přičiněním, absolvoval rekvalifikační kurz „obsluha osobního počítače“, avšak dosud žádné zaměstnání nesehnal. Správní orgány obou stupňů a soud podle stěžovatele zcela nepřijatelným způsobem aplikovaly příslušná ustanovení zákona o sociální potřebnosti, která nezákonným způsobem vyložily k jeho tíži a v rozporu s provedeným dokazováním. Stěžovatel uzavřel, že nemá žádný příjem, a proto je osobou sociálně potřebnou, které náleží nároky vyplývající ze zákona o sociální potřebnosti. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. V kasační stížnosti se stěžovatel dovolává kasačních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené*

- a) nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení,*
- b) vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytyčanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost,*
- d) nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující informace potřebné pro rozhodnutí o kasační stížnosti. Dne 31. 5. 2005 sepsal stěžovatel na Úřadu městské části Praha 11 žádost o poskytnutí dávky sociální péče občanům, kterým nelze zajistit zaměstnání, na období 05/05. Přípisem ze dne 9. 6. 2005 úřad stěžovatele vyzval, aby do osmi dnů od doručení výzvy předložil doklad z bytového družstva o řádném hrazení nájemného, u soudu podanou žádost o výživné od zletilého syna a oznámil termín, kdy bude možno provést v jeho bytě sociální šetření majetkových poměrů. Současně stěžovatele poučil, že neučiní-li tak, může být podle § 7 odst. 2 zákona o sociální potřebnosti jeho žádost zamítnuta. Výzvu společně s rozhodnutím o přerušení řízení stěžovatel převzal dne 20. 6. 2005. Přípisem ze dne 30. 6. 2005 jej úřad vyzval, aby se vyjádřil k podkladům pro vydání rozhodnutí. Dne 26. 7. 2005 byl stěžovatel osobně seznámen se všemi podklady, které vedly k vydání rozhodnutí o zamítnutí dávky sociální péče, k těmto podkladům se nevyjádřil. Poté vydal Úřad městské části Praha 11 rozhodnutí ze 27. 7. 2005, č. j. OSVZ/501/05/ŠM, jímž stěžovateli nepřiznal jednorázovou dávku sociální péče na měsíc květen 2005. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání a odkázal na své podání ve věci sp. zn. OSVZ/195/2005/Šna, v němž uvedl, že sociální šetření se v jeho bytě v minulosti již konalo a každé další považuje za nadbytečné, doklad o hrazení nájemného předložil a požadavek podat na syna žalobu o výživné pokládá za nepřipustný, neboť syn je hlášen na úřadu práce. Žalovaný odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Na základě takto zjištěného skutkového stavu posoudil Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost a dospěl k závěru, že je důvodná.

Podle § 1 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti občan se považuje za sociálně potřebného, jestliže jeho příjem nedosahuje částek životního minima stanovených zvláštním zákonem (dále jen „částky životního minima“) a nemůže si tento příjem zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním.

Podle odstavce 3 tohoto ustanovení zvýšením příjmu vlastním přičiněním se rozumí zvýšení příjmu

- a) vlastní prací,
- b) řádným uplatněním zákonných nároků a pohledávek, zejména nároku na dávky nemocenského pojištění (péče), dávky důchodového pojištění (zabezpečení), dávky státní sociální podpory, výživné a příspěvek na výživu a úhradu některých nákladů neprovdané matce podle zvláštního zákona, a uplatněním nároků z pracovních nebo obdobných vztahů; uplatnění zákonných nároků a pohledávek příslušný orgán nevyžaduje v případech, kdy je zřejmé, že uplatnění by nebylo úměrné zisku z něj plynoucímu nebo pokud nepovažuje za možné je po občanu spravedlivě žádat,
- c) prodejem nebo jiným využitím vlastního majetku.

Podle § 1 odst. 4 písm. a) zákona o sociální potřebnosti splnění podmínky spočívající v prodeji nebo jiném využití vlastního majetku podle odstavce 3 písm. c) se nevyžaduje u movitých věcí, které nepodléhají výkonu rozhodnutí podle zvláštního zákona (§ 321 a § 322 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, dále jen „o. s. ř.“). Podle § 322 odst. 1 o. s. ř. z věcí, které jsou ve vlastnictví povinného, se nemůže týkat výkon rozhodnutí těch, které povinný nezbytně potřebuje ke uspokojování hmotných potřeb svých a své rodiny nebo ke plnění svých pracovních úkolů, jakož i jiných věcí, jejichž prodej by byl v rozporu s morálními pravidly.

Podle § 7 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti žadatel o dávku sociální péče nebo příjemce dávky sociální péče je povinen osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu, dát písemně souhlas k ověření těchto skutečností a na výzvu se osobně dostavit k příslušnému orgánu, nebrání-li tomu těžko překonatelné překážky, zejména zdravotní stav. Tato povinnost platí obdobně pro společně posuzované osoby.

Podle § 7 odst. 2 citovaného zákona nesplní-li žadatel o dávku, příjemce dávky nebo společně posuzovaná osoba ve lhůtě stanovené příslušným orgánem povinnosti uvedené v odstavci 1, může být po předchozím upozornění žádost o dávku sociální péče zamítnuta, výplata dávky sociální péče zastavena nebo dávka sociální péče odejmuta.

Podle § 34 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, k dokazování je možné použít všech prostředků, jimiž lze zjistit a objasnit skutečný stav věci a které jsou v souladu s právními předpisy.

Podle odst. 2 téhož ustanovení důkazy jsou zejména výslechy svědků, znalecké posudky, listiny a ohledání.

Podle § 34 odst. 6 správního řádu skutečnosti všeobecně známé nebo známé správnímu orgánu z úřední činnosti není třeba dokazovat.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu majetkové poměry žadatele o dávku sociální péče podle zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti [s ohledem na § 1 odst. 3 písm. c) tohoto zákona], není nutno ověřovat místním šetřením v jeho bytě bezpodmínečně ve všech případech, kdy je ve vztahu k němu rozhodováno. Skutečnosti ověřované tímto způsobem lze prokázat i jiným důkazním prostředkem (např. úřední listinou), případně mohou být správnímu orgánu známy z předchozí úřední činnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2009, č. j. 3 Ads 133/2008 - 70, www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud vyšel ze znění § 7 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti, který ukládá žadateli o dávku tři povinnosti: 1) osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu, 2) dát písemně souhlas k ověření těchto skutečností správním orgánem a 3) osobně se dostavit k příslušnému orgánu, nebrání-li tomu těžko překonatelné překážky, zejména zdravotní stav. Žadatel tedy rozhodné skutečnosti „osvědčuje“ a současně je povinen dát souhlas k jejich „ověření“ správním orgánem. Vychází se zde z toho, že žadatel může sice své sociální a majetkové poměry určitým způsobem popsat, jejich prokázání však může být nemožné bez přímé intervence správního orgánu. Svou roli hraje i zájem na tom, aby sociální pomoc byla poskytována pouze těm osobám, které ji skutečně potřebují.

Jedním z prostředků, které má správní orgán k dispozici za účelem ověření rozhodných skutečností, je také tzv. místní šetření, tj. šetření v místě bydliště žadatele. V případě řízení o dávku sociální pomoci je toto šetření prováděno s cílem zjistit skutečné sociální a majetkové poměry žadatele, zejména s ohledem na § 1 odst. 3 písm. c) zákona o sociální potřebnosti, tedy zda nemá žadatel možnost zvýšení příjmu prodejem nebo jiným využitím vlastního majetku s výjimkou movitých věcí, které nepodléhají výkonu rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud dále poukazuje na svůj rozsudek ze dne 13. 12. 2007, č. j. 3 Ads 83/2007 - 98, www.nssoud.cz, podle kterého *z citovaných ustanovení zákona o sociální potřebnosti nelze vyvodit bezpodmínečnou nutnost provedení sociálního šetření v bytě žadatele o dávku v každém správním řízení za všech okolností. Sociální šetření tohoto typu je nepochybně citelným zásahem do soukromí žadatele o dávku a může jím být oprávněně takto vnímáno. Opakované provádění sociálního šetření v bytě žadatele v krátkých časových odstupech tímž orgánem státní správy tedy podle okolností může vykazovat znaky šikanózního jednání, resp. zneužití mocensky nadřazeného postavení úřadu.* V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud neshledal pochybení správního orgánu, neboť každé šetření prováděl jiný orgán a z jiných důvodů; jednotlivá šetření tak neprokazovala relevantní skutečnosti.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že žádné ustanovení zákona správnímu orgánu neukládá povinnost provádět místní šetření vždy za každých okolností, tj. v souvislosti s každým řízením o dávku sociální péče s daným žadatelem, ani to, že by šetření bylo jediným způsobem, jak ověřit, zda si žadatel nemůže zvýšit příjem prodejem nebo jiným využitím vlastního majetku ve smyslu § 1 odst. 3 písm. c) zákona o sociální potřebnosti. Zvláště v případech, kdy již úřad místní šetření provedl, případně jsou mu majetkové poměry žadatele známy z úřední činnosti, bude vždy na místě pečlivě zvažovat, zda je či není místní šetření nezbytně nutné. Jedním z hledisek by mělo být také to, zda je rozhodováno o dávce jednorázové či opakující se, a to s ohledem na značný rozdíl v celkové nákladovosti takového rozhodnutí pro stát.

V projednávané věci stěžovatel ve správním řízení poukazoval na to, že sociální šetření v jeho bytě již proběhlo, a další šetření považoval za nadbytečné. Nejvyšší správní soud stěžovateli přisvědčuje, že nebylo nezbytné opakovat místní šetření v jeho bytě, neboť správním orgánům musely být majetkové poměry stěžovatele známy z předchozí úřední činnosti a s ohledem na celkové okolnosti případu je zřejmé, že jeho poměry se nijak zásadně nezměnily, rozhodně však nezlepšily. Postup žalovaného byl tedy v případě stěžovatele neodůvodněný, formalistický a svým charakterem fakticky šikanózní.

Postup správních orgánů, které navzdory svým dřívějším zjištěním trvaly na provedení místního šetření, je nepochybně v rozporu s výše citovanými ustanoveními správního řádu, porušuje základní zásady správního řízení (srov. § 3 odst. 3 správního řádu - povinnost dbát, aby řízení probíhalo hospodárně a bez zbytečného zatěžování občanů a organizací) a v konečném důsledku i právo na soukromí zakotvené v čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nejvyšší správní soud nepokládá za legitimní ani požadavek podání žaloby o výživné proti zletilému synovi, neboť žalovaný si byl v době vydání rozhodnutí vědom toho, že syn stěžovatele je podle jeho tvrzení hlášen na úřadu práce. Tuto skutečnost měl žalovaný ověřit a následně při rozhodování zohlednit, protože stěžovatel by pravděpodobně se žalobou o výživné proti svému nezaměstnanému synovi neuspěl (při určení výživného se totiž přihlíží ke schopnostem, možnostem a majetkovým poměrům povinného). Argument Městského soudu v Praze, že se jedná o posouzení období května 2005, a proto není rozhodné, že syn již nepracuje, nemůže Nejvyšší správní soud přijmout, neboť nikdo nezjišťoval, kdy se syn stěžovatele stal nezaměstnaným.

Pokud jde o předložení dokladu o hrazení nájemného, žalovaný nezpochybnil, že stěžovatel tento doklad sociální pracovníci předal. Vzhledem k tomu, že správní orgány nepožadovaly předložení aktuálního dokladu (ten pochopitelně vyžadovat mohly), nic jim nebránilo vycházet z dokladu předloženého dříve v řízení o jednorázovou dávku sociální péče za jiné období.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek trpí vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť správní orgány chybně vyhodnotily svá zjištění tak, že stěžovatel neosvědčil rozhodné skutečnosti, tedy skutková podstata, z níž správní orgány vycházely, nemá oporu ve spisech.

Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 10. 2007, č. j. 4 Cad 104/2005 - 70, z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí. Na Městském soudu v Praze tedy nyní bude, aby v souladu se shora uvedeným napadené správní rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti a o odměně ustanoveného zástupce stěžovatele rozhodne podle § 110 odst. 2 s. ř. s. v novém rozhodnutí ve věci Městský soud v Praze.

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

V Brně dne 26. února 2009

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu