



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **V. P.**, zast. Mgr. Eduardem Benešem, advokátem, se sídlem Na Rozcestí 1434/6, Praha 9, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 8. 2019, č. j. MPSV-2019/158267-911, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2020, č. j. 1 Ad 27/2019 - 24,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Eduardu Benešovi, advokátovi, se sídlem Na Rozcestí 1434/6, Praha 9, **s e p ř i z n á v á** odměna a náhrada hotových výdajů za zastupování žalobce v řízení o kasační stížnosti ve výši celkem 3.146 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení žalobce nese stát.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu (dále též „úřad práce“) ze dne 18. 4. 2019, č. j. 15937/2019/AAF, kterým bylo rozhodnuto o nepřiznání dávky pomoci v hmotné nouzi doplatek na bydlení. Ztotožnil se s názorem úřadu práce, že byl dán důvod k zamítnutí žádosti žalobce o přiznání uvedené dávky podle § 63 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, jelikož žalobce dne 19. 3. 2019 neumožnil provést sociální šetření na jím obývaném místě (ubytovně), a tím znemožnil ověření skutečností rozhodných pro nárok na dávku nebo její výši.

[2] Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž namítal, že ochrana obydlí je zaručena Listinou základních práv a svobod. Účastník řízení má pouze povinnost osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku. Není povinen strpět prohlídku obydlí. K té může dojít až tehdy, pokud jsou zjištěny konkrétní skutečnosti odůvodňující podezření, že předložené doklady neodpovídají skutečnosti a nelze je odstranit jinak, tj. např. předložením dalších dokladů, přičemž je důvodné podezření, že je zatajován majetek významnější hodnoty. V této souvislosti žalobce poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 2/2017. Apriorní kontroly či automatické prověřování nepovažuje žalobce s ohledem na ústavní principy za přípustné. Správní orgány nevyložily, proč by mělo k prověřování skutečností vůbec dojít, když neuvedly žádné konkrétní pochybnosti.

[3] Městský soud v Praze nadepsaným rozsudkem žalobu zamítl. Poukázal na závěry uvedené v rozsudku NSS ze dne 13. 12. 2007, č. j. 3 Ads 83/2007 – 98, a konstatoval, že při podání žádosti o doplatek na bydlení je třeba prokázat finanční a majetkovou situaci žadatele. Podle § 63 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi má správní orgán možnost ověřit tyto skutečnosti prostřednictvím sociálního šetření v obydlí žadatele o dávku, pokud s tím tento žadatel souhlasí. V případě, že žadatel ke vstupu do obydlí souhlas nedá, může být podle § 63 odst. 2 téhož zákona žádost o dávku zamítnuta nebo dávka odejmuta, popřípadě snížena její výše. Žalovaný měl tedy oprávnění sociální šetření v obydlí žalobce provést, aby ověřil skutečnosti, které žalobce doložil listinnými důkazními prostředky. Žalovaný uvedl, že v případě žalobce nebylo dosud sociální šetření provedeno, je proto pochopitelné, že chtěl jeho prostřednictvím skutečnosti tvrzené žalobcem ověřit. Odkaz žalobce na nález Ústavního soudu Pl. ÚS 2/2017 není přílehlavý, neboť se týká zákona o ochraně ovzduší a vstupu do obydlí za účelem kontroly spalovacího stacionárního zdroje, přičemž vstup do obydlí dle zákona o pomoci v hmotné nouzi je podmíněn souhlasem žadatele o dávku. Ke vstupu do obydlí za účelem sociálního šetření tedy nedojde, pokud si to žadatel nepřeje. Takovou možnost měl i žalobce, který jí využil, a k zásahu do práva na nedotknutelnost obydlí nedošlo. Současně nelze považovat za protiústavní, že zákon s nesouhlasem žadatele spojuje nepříznivé důsledky spočívající v nepřiznání dávky. Jelikož žalobce nedal souhlas ke vstupu do obydlí, postupoval žalovaný v souladu se zákonem, když žalobci doplatek na bydlení nepřiznal.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Namítal, že městský soud se nevypořádal s argumentací, že sociální šetření nelze požadovat kdykoli, ale pouze tehdy, když jsou dány důvodné pochybnosti, že předložené doklady neodpovídají skutečnosti. Městský soud k této argumentaci pouze uvedl, že nepřiznání dávky není protiústavní. Také z odborné literatury, která uvádí, že v některých případech je nezbytné informace od žadatelů ověřit, je podle stěžovatele zřejmé, že šetření se nepředpokládá v každém případě, nýbrž pouze tehdy, je-li údaje nezbytné ověřit, což musí správní orgán konkrétně zdůvodnit. Vzhledem k tomu, že šetření představuje závažný zásah do práva na soukromí a nedotknutelnost obydlí, mělo by být považováno za krajní opatření. K rozsudku NSS sp. zn. 3 Ads 83/2007, na který poukázal městský soud, stěžovatel uvedl, že byl vydán ve věci, kde žadatel o dávku nebyl osobou se zdravotním postižením a v době, kdy Česká republika nebyla signatářem Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, která zdůrazňuje ochranu soukromí a lidské důstojnosti u osob se zdravotním postižením. Ve věci sp. zn. 3 Ads 83/2007 si byl Nejvyšší správní soud vědom, že požadavek šetření v bytě znamená závažný zásah do soukromí. Mělo být zohledněno, že správní orgán musí volit prostředek k ověření poměrů žadatele, který jej co nejméně zatěžuje, ale ještě vede k cíli.

pokračování

[5] V doplnění kasační stížnosti stěžovatel prostřednictvím ustanoveného zástupce dále poukázal na skutečnost, že se zdržuje na základě smlouvy o ubytování v Penzionu a ubytovně Chmelnice. Jde o standardní pokoj na ubytovně, který je přístupný provozovateli kdykoliv za účelem úklidu apod. Situaci v pokoji stěžovatele si mohl správní orgán ověřit dotazem u provozovatele ubytovny. Sociální šetření pouze prodlužovalo vyřízení podané žádosti. Stěžovatel navázal, že je nutné zvážit, co je cílem sociálního šetření, zda je nezbytné a zda lze požadované skutečnosti zjistit i jinak. Městský soud neposoudil, zda byly ve správním řízení aplikovány zásady správního řízení podle § 2 odst. 3 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Sankci za nedání souhlasu se vstupem do obydlí, kterým je navíc standardní pokoj na ubytovně, nepovažuje stěžovatel za adekvátní. Soud by měl odstranit nepřiměřenou tvrdost zákona.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že dávky pomoci v hmotné nouzi jsou přísně majetkově testovány, neboť tvoří jakousi záchrannou síť pro osoby, které nejsou schopny vlastními silami či za pomoci osob blízkých zajistit základní životní potřeby. Podle žalovaného je na místě, aby správní orgán ověřoval, zda se žadatel o dávku v takové životní situaci skutečně nachází. Pokud žadatel takové ověření majetkové a sociální situace neumožní, což je jeho právem, musí počítat s negativním důsledkem v podobě nepřiznání dávky podle § 63 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Žalovaný dále uvedl, že podle § 49 zákona o pomoci v hmotné nouzi je žadateli o dávku stanovena povinnost osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu. Řízení je vedeno na žádost žadatele a je v jeho zájmu, aby správnímu orgánu poskytoval aktivní součinnost tak, jak mu to ukládá zákon.

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 s. ř. s. přípustná a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Podle § 63 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi, ve znění účinném ke dni rozhodnutí žalovaného, *zaměstnanci orgánů pomoci v hmotné nouzi jsou na základě souhlasu žadatele o dávku, příjemce dávky a osob společně posuzovaných oprávněni v souvislosti s plněním úkolů podle tohoto zákona vstupovat do obydlí, v němž tyto osoby žijí, a to s cílem provádět sociální šetření, popřípadě šetření v místě pro vyhodnocení podmínek nároku na dávky. Oprávnění k této činnosti jsou povinni prokázat služebním průkazem společně se zvláštním oprávněním vydaným příslušným orgánem pomoci v hmotné nouzi jako doložkou služebního průkazu. Toto zvláštní oprávnění obsahuje označení účelu vydání, číslo služebního průkazu, jméno, popřípadě jména, a příjmení zaměstnance a identifikační údaje vydávajícího orgánu pomoci v hmotné nouzi. O sociálním šetření, popřípadě o šetření v místě pro vyhodnocení podmínek nároku na dávky podle věty první se vždy učiní záznam ve spise.*

[10] Podle odst. 2 téhož ustanovení, *pokud žadatel o dávku, příjemce dávky nebo osoba společně posuzovaná tím, že nedají souhlas se vstupem do obydlí, znemožní provedení sociálního šetření, popřípadě šetření v místě, k ověření skutečností rozhodných pro nárok na dávku nebo její výši, může jim být žádost o dávku zamítnuta nebo dávka odejmuta, popřípadě snížena její výše.*

[11] Námitce stěžovatele, v níž městskému soudu vytýkal nevypořádání argumentace, že sociální šetření nelze požadovat kdykoli, ale pouze tehdy, když jsou dány důvodné pochybnosti, že předložené doklady neodpovídají skutečnosti, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Z odůvodnění kasační stížnosti napadeného rozsudku je totiž zřejmé, že městský soud tuto argumentaci stěžovatele neshledal důvodnou, když poukázal na nutnost prokázat finanční a majetkovou situaci žadatele o dávku a s tím související oprávnění správního orgánu ověřovat relevantní skutečnosti prostřednictvím sociálního šetření v obydlí žadatele o dávku stanovené v § 63 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

[12] Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že soudy nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33).

[13] Stěžovateli lze přisvědčit potud, že sociální šetření představuje závažný zásah do práva na soukromí a nedotknutelnost obydlí. V posuzované věci se však nejednalo o natolik závažný zásah, aby jej stěžovatel nebyl povinen strpět. K tomuto závěru vede Nejvyšší správní soud skutečnost, že ze správního spisu nevyplývá, že by úřad práce své oprávnění k ověření sociálních a majetkových poměrů stěžovatele zneužil, např. provedením místního šetření svévolně či opakovaně (a tím i nadbytečně), popř. že by např. stěžovatele tímto úkonem nezákonně diskriminoval. Takové okolnosti netvrdí ani stěžovatel. Úřad práce uvědomil stěžovatele s dostatečným předstihem, že hodlá provést sociální šetření v jeho bydlišti a poučil stěžovatele o možných následcích neumožnění sociálního šetření. Nejvyšší správní soud stejně jako žalovaný i městský soud považuje za pochopitelné a legitimní, že úřad práce chtěl ověřit skutečnosti, které stěžovatel doložil listinnými prostředky, jelikož v případě stěžovatele nebylo dosud sociální šetření provedeno. Rovněž je třeba zohlednit, že stěžovatel obýval pokoj na ubytovně, kde je z povahy věci míra soukromí nižší (a tím i možnost jeho narušení), než např. v bytu či rodinném domě a to i s ohledem na skutečnost zmíněnou právě stěžovatelem, že na pokoj má přístup personál penzionu, v němž se pokoj nachází.

[14] K námitce stěžovatele, že správní orgán musí volit prostředek k ověření, který žadatele nejméně zatěžuje, ale ještě vede k cíli, Nejvyšší správní soud uvádí, že sociální šetření představuje jeden z možných prostředků k řádnému zjištění skutkového stavu. Není nutné jej vždy bezpodmínečně provádět, nelze však na něj ani nahlížet jako na krajní opatření, jak to činí stěžovatel. V posuzované věci má Nejvyšší správní soud za to, že není na místě úřadu práce vytýkat, že postupoval při posuzování stěžovatelovy žádosti o dávku pomoci v hmotné nouzi důkladně a pokusil se v rámci zjišťování skutkového stavu v obydlí stěžovatele provést sociální šetření. Vyhovění žádosti stěžovatele a s tím spojené přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi a její vyplácení stěžovateli totiž představuje čerpání finančních prostředků z veřejných rozpočtů, které nejsou neomezené, je nutno je chránit před jakýmkoliv neoprávněným využíváním a pečlivě zvažovat, zda je jejich využití potřebné. Proto je třeba při posuzování splnění podmínek pro přiznání těchto dávek postupovat pečlivě a řádně zjistit skutkový stav. Jak žalovaný přílehlavě uvedl ve vyjádření ke kasační stížnosti, dávky pomoci v hmotné nouzi jsou přísně majetkově testovány, neboť tvoří jakousi poslední záchrannou síť pro osoby, které nejsou schopny vlastními silami či za pomoci osob blízkých zajistit základní životní potřeby a je tudíž na místě, aby správní orgán ověřoval, zda se žadatel o dávku v takové životní situaci skutečně nachází.

pokračování

[15] Nejvyšší správní soud v této souvislosti dále konstatuje, že pokud stěžovatel žádá o finanční plnění z veřejných rozpočtů (dávku řešící pomoc v hmotné nouzi), lze od něj spravedlivě požadovat přiměřenou součinnost, mj. i vyhovění zákonným požadavkům správních orgánů na prokázání nároku na tuto dávku a poskytovat v rámci relevantní právní úpravy při zjišťování skutkového stavu veškerou potřebnou součinnost, a to i v situaci, kdy v této součinnosti spatřuje zásah do svých práv.

[16] Závěry uvedené v rozsudku NSS ze dne 13. 12. 2007, č. j. 3 Ads 83/2007 - 98, na který poukázal městský soud, jsou pro posuzovanou věc relevantní. V tomto rozsudku se sice jednalo o jinou dávku (dávku sociální péče), avšak podstata věci byla stejná jako v posuzované věci – žádost o tuto dávku byla zamítnuta, neboť žadatel o dávku neposkytl zákonem požadovanou součinnost při zjišťování skutkového stavu (neumožnil provedení sociálního šetření ve svém bydlišti). Skutečnost, že je osobou se zdravotním postižením, stěžovatel v řízení před městským soudem neuplatnil, ačkoli mu v tom nic nebránilo. V řízení o kasační stížnosti už tuto skutečnost nově uplatnit nemůže (§ 104 odst. 4 a § 109 odst. 5 s. ř. s.).

[17] Argumentace stěžovatele, že situaci v jím obývaném pokoji si mohl správní orgán ověřit dotazem u provozovatele ubytovny a že je nutné zvážit, co je cílem místního šetření a zda je nutné, nevyvrací výše uvedené závěry. Nejvyšší správní soud má totiž za to, že úřadu práce nelze vytýkat, že se pokusil zjistit a ověřit potřebné údaje v souvislosti s žádostí stěžovatele o přiznání doplatku na bydlení přímým a bezprostředním způsobem provedením sociálního šetření, nikoli zprostředkovaně.

[18] Pokud stěžovatel namítá, že sociální šetření pouze prodlužovalo vyřízení podané žádosti, nelze mu rovněž přisvědčit, neboť to byl sám stěžovatel, kdo provedení místního šetření a tím i rozhodnutí ve věci oddálil, když nebyl ve svém bydlišti přítomen v prvním termínu sociálního šetření dne 5. 12. 2018 a byl přítomen až při druhém pokusu o provedení sociálního šetření dne 19. 3. 2019.

[19] Námitku, že městský soud neposoudil, zda byly ve správním řízení aplikovány zásady správního řízení podle § 2 odst. 3 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, stěžovatel nevznesl v žalobě, a proto nelze městskému soudu vytýkat, že se jí nezabýval. Pro úplnost Nejvyšší správní soud k této námitce stěžovatele konstatuje, že z odůvodnění kasační stížností napadeného rozsudku je zřejmé, že městský soud dospěl k závěru, že správní orgány při zjišťování skutkového stavu nepochybily (s tímto závěrem se Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené plně ztotožňuje), a k porušení výše uvedených ustanovení správního řádu tak nedošlo.

[20] Zamítnutí žádosti stěžovatele o doplatek na bydlení nepředstavuje sankci, jak tvrdí stěžovatel v kasační stížnosti, nýbrž zákonem stanovený následek odmítnutí součinnosti stěžovatelem při dokazování ve správním řízení.

[21] K požadavku stěžovatele na odstranění tvrdosti zákona Nejvyšší správní soud uvádí, že v tomto soudním řízení je přezkoumávána zákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného. Z výše uvedeného vyplývá, že rozhodnutí žalovaného bylo shledáno zákonným. Soud pak nemá všeobecnou pravomoc odstraňovat dle své úvahy jakékoli aspekty výkonu veřejné správy, které dle mínění jednotlivců dopadají „tvrdě“ do jejich právní sféry.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[22] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelem uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud tedy dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[23] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Jedná se o věc pomoci v hmotné nouzi, v níž správní orgán dle cit. ustanovení nemá právo na náhradu nákladů soudního řízení, v němž byl úspěšný.

[24] Odměna zástupci stěžovatele Mgr. Eduardu Benešovi, advokátovi, který byl stěžovateli k jeho žádosti ustanoven usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2020, č. j. 4 Ads 184/2020 – 30, byla stanovena za dva úkony právní služby, tj. převzetí a příprava zastoupení a doplnění kasační stížnosti ze dne 19. 8. 2020 podle § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb. (dále jen „advokátní tarif“). Tarifní hodnota ve věcech nároků fyzických osob v oblasti sociálního zabezpečení je podle § 9 odst. 2 advokátního tarifu částka 5.000 Kč, takže odměna za tyto úkony činí podle § 7 bod 3 advokátního tarifu 2 x 1.000 Kč. Dále zástupci stěžovatele náleží náhrada hotových výdajů – 2 x režijní paušál ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Za výše uvedené úkony tak náleží zástupci stěžovatele odměna ve výši celkem 2.600 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupce stěžovatele doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna za zastupování o tuto daň ve výši 21%, tedy o 546 Kč. Zástupci stěžovatele tak bude vyplacena částka ve výši 3.146 Kč, a to z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 9. listopadu 2020

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu