



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **P. K.**, zast. JUDr. Alenou Kubalovou, advokátkou se sídlem Nádražní 2966/73, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 1. 2020, č. j. MPSV-2020/6649-923 a č. j. MPSV-2020/6650-923, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 9. 2020, č. j. 19 Ad 7/2020 - 41,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 1. 2020, č. j. MPSV-2020/6649-923, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Ostravě (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 5. 12. 2019, č. j. 656967/2019/OOI, jímž byla zamítnuta žalobcova žádost o příspěvek na živobytí, a zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 1. 2020, č. j. MPSV-2020/6650-923, kterým bylo zamítnuto žalobcovo odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 5. 12. 2019, č. j. 656961/2019/OOI, jímž byla zamítnuta žalobcova žádost o doplatek na bydlení. Krajský soud žalobu rozsudkem ze dne 23. 9. 2020, č. j. 19 Ad 7/2020 - 41, zamítl.

[2] Ze správního spisu krajský soud zjistil, že v rámci vyřízení žalobcových žádostí o příspěvek na živobytí a příspěvek na bydlení se pracovnice správního orgánu I. stupně pokusily na jeho adrese čtyřikrát provést sociální šetření. Ani jedno z těchto šetření se nepodařilo provést, jelikož žalobce buď nebyl zastížen (v případě tří šetření) nebo šetření odmítl (v případě jednoho šetření). Potřeba těchto šetření byla odůvodněna a nejednalo se o samoučelné či svévolné jednání správního orgánu. Žalobce byl opakovaně vyzýván k doložení podkladů a osvědčení svých poměrů. Bylo mu též vysvětleno, že pochybnosti o jeho případě založila skutečnost, že neuvedl, že jeho syn vlastní byt. Kvůli rozporuplným informacím nabyly pracovnice správního orgánu I. stupně oprávněné pochybnosti. Ty mělo vyřešit místní šetření, kterým by ověřily jeho majetkové a rodinné poměry. Jelikož účelem šetření bylo objektivní zjištění těchto poměrů,

šetření nemohla proběhnout v předem konkrétně ohlášeném termínu. Správní orgány jednaly v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 22. 2. 2017, č. j. 6 Ads 220/2016 - 32, dle kterého pokud žadatel správním orgánům neumožní ověřit jeho majetkovou situaci ani jiným způsobem (například protokolem o bezvýslednosti soupisu), správní orgány mu nepřiznají dávky pomoci v hmotné nouzi. V žalobcově případě byly provedeny celkem čtyři pokusy o sociální šetření, z čehož dva proběhly po předchozí výzvě k umožnění sociálního šetření v termínu, který byl zvolen pracovníci správního orgánu I. stupně v předem ohlášeném čtyřdenním intervalu. I když se ze třetího šetření omluvil z důvodu lékařské prohlídky, tři ostatní pokusy krajský soud považoval za dostatečné. Nicméně i důvodnost omluvy ze třetího šetření shledal pochybnou, jelikož se neomluvil předem a následně nedoložil žádné potvrzení či lékařskou zprávu, ačkoliv byl poučen, že pokud nebude schopen se šetření účastnit, je nutné tuto skutečnost řádně nahlásit a prokazatelně dokázat. Čtvrtý pokus proběhl v předem avizovaném intervalu, který se pracovníce správního orgánu I. stupně pokusily uzpůsobit dennímu režimu žalobce, který přes den chodí na lékařské vycházky a po sedmé hodině ranní doprovází syna do školy. I tak byl tento pokus neúspěšný. Neuskutečnění druhého pokusu navíc hraničí s úmyslným zmařením sociálního šetření, jelikož žalobce odmítl šetření s tím, že musí okamžitě odejít k sociální pracovníci, která později uvedla, že u ní nebyl objednáno na konkrétní čas. Tuto skutečnost ve správním řízení nijak nevysvětlil. Jím navržené důkazy krajský soud shledal nadbytečnými, neboť se částečně překrývaly s obsahem správního spisu, který tak představoval dostatečný podklad pro jeho rozhodnutí.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, ve které uplatnil důvody, jež lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Namítá, že krajský soud řádně a objektivně nevyhodnotil skutkový stav věci. Při čtvrtém sociálním šetření byl pod vlivem uklidňujících léků a nezaslechl zvonění pracovníc správního orgánu I. stupně. Poté, co se po pár minutách probudil, se jedné z nich dovolal a požádal ji, aby se vrátila a šetření provedla. Ta to však odmítla. V tomto jednání lze spatřovat zanedbání povinnosti úředních osob, protože ty trávily pracovní čas jinak, než měly, jelikož na kontrolu bytu mají dle vyhlášky č. 332/2013 Sb., o vzoru standardizovaného záznamu sociálního pracovníka, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 332/2013 Sb.“), vymezenou dobu 105 - 240 minut. Tuto skutečnost oznámil i správnímu orgánu I. stupně. Ten na ni nijak nereagoval. Z tohoto postupu je zjevné, že je správní orgán I. stupně proti stěžovateli zaujatý, neboť u něj dřív byly i pracovníce z odboru nezaměstnanosti, které kontrolovaly jeho nemocenský stav a které odmítly jeho pozvání, aby si prohlédly jeho byt, ačkoliv i ty mohly ověřit jakékoliv nesrovnalosti, jelikož pracují na stejném úřadu. Není ani pravdou, že jeho žádosti nesplňovaly parametry pro přiznání nároku. S jeho žádostmi neměl správní orgán I. stupně do roku 2018 žádný problém.

[5] Dále nesouhlasí s právním posouzením sociálního šetření, jelikož se krajský soud neseznámil se specifickými podmínkami tohoto šetření, a proto vydal nekvalifikované rozhodnutí. Díky tomu pokračuje protiprávní stav i přesto, že od 1. 8. 2020 je stěžovatel opět zaregistrovaný u správního orgánu I. stupně a je zcela bez prostředků. Za tu dobu byl pouze jednou vyzván k umožnění provedení sociálního šetření. Není mu zřejmé, co správnímu orgánu I. stupně brání, aby mu sdělil konkrétní termín šetření, aby nebyl omezován čekáním, kdy pracovníce správního orgánu skutečně dorazí. Má za to, že znemožnění provedení sociálního šetření je ze strany správního orgánu I. stupně zcela tendenční, což je evidentní ze soudního spisu. V něm je dostatek důkazů svědčících o tom, že se sociální pracovníce neustále snaží

pokračování

vyzývat, aby řádně vykonávaly svou činnost. Správní orgán I. stupně navíc v jeho případě nedodržuje své vlastní pokyny ohledně minimalizace osobních návštěv z důvodu koronavirové pandemie, jelikož mu neustále zasílá korespondenci přes poštovní službu, kterou musí poté osobně přebírat na poště, ačkoliv jeho zástupkyně má datovou schránku.

[6] Připomněl také, že žije v bytě své matky, která jej na vlastní náklady zrekonstruovala tak, aby úspory energií byly co největší. Ke kasační stížnosti přiložil online článek „*Jak probíhá sociální šetření u příspěvku na péči?*“ ze dne 19. 11. 2017 z Revue pro sociální politiku a výzkum (č. 1. 12 spisu NSS) a sdělení Ministerstva sociálních věcí ze dne 24. 9. 2020 na dotaz ohledně sociálního šetření (č. 1. 18 spisu NSS).

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] NSS posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Stěžovatel může v kasační stížnosti uplatňovat pouze ty právní důvody, které již uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, pokud tak učinit mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Tato zásada platí dle § 109 odst. 5 s. ř. s. i pro uplatňování skutkových novot, tedy skutečností, které jsou uplatňovány až poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, č. 419/2004 Sb. NSS). K těmto právním a skutkovým novotám NSS při svém rozhodování nepřihlíží.

[10] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil námitky ohledně splnění zákonných náležitostí jeho žádostí o pomoc v hmotné nouzi a ohledně nesprávného způsobu doručování písemností správními orgány. Tyto námitky jsou však dle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelné, jelikož se jedná o právní důvody, které neuplatnil v řízení před krajským soudem. Před krajským soudem neuplatnil ani v kasační stížnosti navržené důkazy, a to článek z Revue pro sociální politiku a výzkum z roku 2017 a sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 24. 9. 2020. NSS k nim proto jako ke skutkovým novotám dle § 109 odst. 5 s. ř. s. nepřihlížel.

[11] Následně NSS přistoupil k přezkumu napadeného rozsudku z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[12] Dle § 49 odst. 1 písm. a) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“), je žadatel o dávku povinen osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, 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.

[13] Dle § 63 odst. 1 věty první zákona o pomoci v hmotné nouzi jsou zaměstnanci orgánů pomoci v hmotné nouzi 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.

[14] Dle § 63 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi v případě, kdy 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.

[15] Úvodem je nutno stěžovateli přisvědčit, že sociální šetření tohoto typu je nepochybně 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 projednávané věci však k takovému postupu správního orgánu nedošlo.

[16] NSS ze správního spisu zjistil, že stěžovatel podal dne 23. 9. 2019 žádost o přiznání příspěvku na živobytí a žádost o doplatek na bydlení. Následně proběhl dne 15. 10. 2019 v 9.20 hod. první pokus o sociální šetření v jeho bytě. Dle záznamu ze šetření v místě (č. l. 19 správního spisu) nebyl stěžovatel zastižen. Oznámení o neúspěšném pokusu o sociální šetření mu bylo vhozeno do schránky. Druhý pokus proběhl dne 17. 10. 2019 v 8.32 hod. Ze záznamu ze sociálního šetření (č. l. 21. 1) vyplývá, že sociální pracovnice stěžovatele zastihly, ten ale odmítl sociální šetření s tím, že musí odejít k sociální pracovnici z odboru státní sociální podpory, ke které je objednan. Šetření tak neproběhlo ani v tomto termínu. Z úředního záznamu o telefonním rozhovoru ze dne 18. 10. 2019 (č. l. 22 správního spisu) vyplývá, že dotčená pracovnice odboru státní sociální podpory potvrdila, že se skutečně měl dne 17. 10. 2019 dostavit na tento odbor, nicméně nebyl pozván na určitý čas a byl upozorněn, že se může dostavit kdykoliv během osmé až jedenácté hodiny dopolední. Výzvou ze dne 5. 11. 2019 (č. l. 36.1 správního spisu) byl stěžovatel vyzván, aby umožnil třetí pokus sociálního šetření v období od 18. 11. 2019 do 22. 11. 2019 v čase od šesti do patnácti hodin. Byl též poučen, že termín nebude blíže specifikován z důvodu zjištění objektivních sociálních a majetkových poměrů místa jeho faktického pobytu. Ve vyjádření z téhož dne (č. l. 38.2 správního spisu) stěžovatel požadoval, aby třetí kontrola byla předem dohodnuta prostřednictvím jím uvedeného telefonního čísla. Sdělením ze dne 13. 11. 2019 (č. l. 41 správního spisu) ho správní orgán I. stupně upozornil, že jestli v některý den v období uvedeném ve výzvě ze dne 5. 11. 2019 nebude schopen z vážných důvodů šetření umožnit, musí tuto skutečnost řádně nahlásit a prokázat. Třetí pokus o sociální šetření proběhl dle záznamu ze sociálního šetření (č. l. 43.1 správního spisu) dne 18. 11. 2019 v 7.24 hod. a stěžovatel nebyl opět zastižen. Pracovnice správního orgánu I. stupně mu opět vhodily do schránky oznámení o neúspěšném pokusu o sociální šetření. Téhož dne zaslal stěžovatel sdělení (č. l. 44 správního spisu), že v čase, kdy probíhal třetí pokus o sociální šetření, byl na lékařském vyšetření, kde byla konstatována nutnost infuzí a klidového režimu s užíváním léků na bolest. Dne 20. 11. 2019 zaslal e-mail (č. l. 45) sociální pracovnici, která u něj prováděla dřívější pokusy o sociální šetření. V e-mailu uvedl, že v čase od třinácti do sedmnácti hodin má vycházky k vyřízení osobních věcí, takže jej nebude možné zastihnout. Dne 22. 11. 2019 v čase 6.42 hod. proběhl čtvrtý pokus o sociální šetření, při kterém dle záznamu ze sociálního šetření (č. l. 47.1) nebyl opět zastižen doma. Jedna ze sociálních pracovnic se mu snažila dovolat na mobilní telefon, který byl ale nedostupný. Následně mu do schránky vhodily oznámení o neúspěšném pokusu o sociální šetření. Stěžovatel později jedné z nich zavolal, nicméně ta již byla na cestě na další šetření. Požadoval, aby se vrátila a šetření u něj provedla. Sociální pracovnice to odmítla. Z vyrozumění účastníka správního řízení ze dne 25. 11. 2019 (č. l. 49.2) plyne, že stěžovatel byl vyrozuměn o tom, že bylo provedeno poslední šetření a že tím odpadla překážka, pro niž bylo řízení o jeho žádosti o příspěvek na živobytí přerušeno. Byl též poučen o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim ve lhůtě pěti dnů od oznámení tohoto vyrozumění. Tuto možnost nevyužil a správní orgán I. stupně obě jeho žádosti zamítl.

pokračování

[17] Na základě výše uvedeného lze shledat, že krajský soud správně posoudil, že stěžovatel svým jednáním znemožnil provedení sociálního šetření, a tím nesplnil svou zákonnou povinnost vycházející z § 63 odst. 1 a 2 a § 49 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Bylo zcela na něm, aby umožnil přístup do svého obydlí. Tuto svou povinnost mohl splnit v rámci druhého pokusu ze dne 17. 10. 2019, což ovšem odmítl z důvodu pohovoru se sociální pracovnící z odboru státní sociální podpory, na který měl být objednan na určitý čas. Z úředního záznamu pořízeného z hovoru s touto sociální pracovnící ale vyšlo najevo, že na žádném přesném časovém termínu dohodnutí nebyli. Pokus o sociální šetření ze dne 17. 10. 2019 proběhl o půl deváté a k pohovoru se měl dostavit mezi 8 - 11 hodinou dopolední. Měl tedy dostatek času nechat pracovnice správního orgánu I. stupně sociální šetření provést. Tuto skutečnost stěžovatel nijak nevysvětlil ani v rámci správního řízení, ani v rámci řízení před krajským soudem. V rámci třetího pokusu ze dne 18. 11. 2019 se sice omluvil z důvodu lékařského vyšetření, nicméně následně nedodal žádné lékařské potvrzení, které by důvodnost jeho nepřítomnosti potvrdilo. Čtvrtý pokus proběhl v předem avizovaném období s tím, že se pracovnice správního orgánu I. stupně pokusily vyhovět jeho časovým požadavkům. Nicméně ani tehdy se ho nepodařilo na místě šetření zastihnout a nebylo možné se mu ani dovolat na jím uvedené telefonní číslo. Skutečnost, že stěžovatel později volal sociální pracovníci zpátky a žádal, aby se vrátily a šetření u něj provedly, na tom nic nemění. Po sociální pracovníci nelze požadovat, aby se vrátila na místo předešlého šetření, které stěžovatel neumožnil.

[18] Krajský soud správně odkázal na rozsudek NSS č. j. 6 Ads 220/2016 - 32, podle kterého v případě, že žadatel o udělení dávky v hmotné nouzi správním orgánům neumožnil ověřit jeho majetkovou situaci sociálním šetřením a ani jiným způsobem, správní orgány mu tuto dávku nepřiznají. Stěžovatel v nyní projednávaném případě neposkytl správním orgánům jiný zdroj informací, ze kterého by mohly jeho osobní a majetkovou situaci zjistit. Proto bylo v jeho případě sociální šetření nutné provést.

[19] Délka sociálního šetření uvedená v příloze vyhlášky č. 332/2013 Sb. je pouze doporučenou dobou, po kterou má probíhat samotné šetření. Tato doba není stanovena k tomu, aby v rámci ní sociální pracovnice vyčkávaly, zdali náhodou nenastane příležitost provést již jednou znemožněné sociální šetření. K námitce, že sociální šetření mohly provést pracovnice z odboru nezaměstnanosti nebo že tyto pracovnice mohly cokoliv ověřit, NSS uvádí, že taková substitute za pracovnice z jiného odboru není možná, jelikož z ničeho neplyne, že by pracovnice z odboru nezaměstnanosti měly pravomoc provádět sociální šetření dle zákona o pomoci v hmotné nouzi.

[20] Krajský soud tedy dostatečně zjistil skutkový stav a stěžovateli se ho nepodařilo zpochybnit. Dle rozsudku NSS ze dne 9. 11. 2020, č. j. 4 Ads 184/2020 - 59, lze po žadateli o dávku pomoci v hmotné nouzi spravedlivě požadovat, aby správním orgánům vyřizujícím jeho žádost poskytl potřebnou součinnost při ověřování jeho sociálních a majetkových poměrů, a to včetně umožnění provedení sociálního šetření v obydlí žadatele dle § 63 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi. NSS v bodě 15 tohoto rozsudku konstatoval, 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.“ Stěžovatel však v projednávaném případě tuto součinnost neposkytl, a správní orgány tak nemohly dostatečně zjistit skutkový stav, na jehož základě by bylo možné jeho žádosti o přiznání výše uvedených příspěvků vyhovět.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek krajského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[22] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterých 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. Neúspěšný stěžovatel proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, ovšem podle § 60 odst. 2 s. ř. s. nelze přiznat náhradu nákladů řízení správnímu orgánu ve věcech pomoci v hmotné nouzi.

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

V Brně dne 14. ledna 2021

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu