

MINISTERSTVO VNITRA
Sekretariát poradního sboru ministra vnitra
ke správnímu řádu

Závěr č. 142

**ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne
29. 5. 2015**

Povaha souhlasu obce v § 33 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi

***Souhlas obce v § 33 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi je vyjádřením
podle části čtvrté správního řádu.***

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou, zda souhlas obce v § 33 odst. 6 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“),¹ dále jen „souhlas obce“, lze považovat za závazné stanovisko. Souhlas obce je vydáván v řízení o přiznání doplatku na bydlení. Ustanovení § 33 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi stanoví, že orgán pomoci v hmotné nouzi může v případech hodných zvláštního zřetele „*určit, že za osobu užívající byt považuje i osobu užívající na základě smlouvy, rozhodnutí nebo jiného právního titulu za účelem bydlení ubytovací zařízení podle § 33a odst. 3 v případě souhlasu obce, na jejímž katastrálním území se ubytovací zařízení nachází.*“

Souhlas obce je vydáván v samostatné působnosti, neboť podle § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, platí, že „*pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost*“. V daném případě zákon nestanoví, že by šlo o přenesenou působnost, a ani v kontextu s účelem novely, která souhlas obce zakotvila, nelze dovodit, že by mohlo jít o výkon státní správy (přenesenou působnost), půjde proto o samostatnou působnost.

¹ Institut byl do zákona o pomoci v hmotné nouzi zakotven zákonem č. 252/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Souhlas obce je v zákonem stanovených případech jedním z podkladů pro rozhodnutí o žádosti o přiznání doplatku na bydlení. Orgány obce při jeho vydávání vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, ale nezasahují jím přímo do ničích práv. Souhlasem obce se nemění ani neruší práva nebo povinnosti jmenovitě určených osob a ani se jím v určité věci neprohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá. Do práv konkrétního žadatele zasáhne vždy až konečné rozhodnutí příslušného orgánu o přiznání nebo nepřiznání doplatku na bydlení. Souhlas obce proto není v materiálním smyslu rozhodnutím, jelikož nenaplňuje znaky v § 67 odst. 1 správního řádu. Dikce § 33 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi nenasvědčuje ani tomu, že je souhlasu obce propůjčena forma rozhodnutí.

Navzdory znění § 33 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi se Poradní sbor domnívá, že vzhledem k charakteru právní úpravy a s ohledem na další níže nastíněné argumenty nelze souhlas obce bez dalšího považovat za závazný úkon pro orgán rozhodující o žádosti o přiznání doplatku na bydlení. V daném případě totiž dochází ke střetu ústavního práva obce na samosprávu (čl. 8 a čl. 101 odst. 4 Ústavy) na jedné straně a ústavních práv žadatele o přiznání doplatku na bydlení, konkrétně ústavního práva na pomoc v hmotné nouzi a na spravedlivý proces (čl. 30 odst. 2 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), na straně druhé. Nelze přitom plně upřednostnit jedno z ústavně zaručených práv, zde právo na samosprávu, na úkor ostatních ústavních práv. Naopak je třeba výkladem pokud možno dospět k takovému řešení, které při zachování principu proporcionality bude šetřit podstaty a smyslu všech těchto práv (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Situace je navíc komplikována tím, že zákon o pomoci v hmotné nouzi nestanoví žádná kritéria, která by obec měla při udělování souhlasu zohlednit. Tím se jakýkoliv v úvahu připadající přezkum stává problematickým, zejména pak s uvážením skutečnosti, že jde o úkon obce učiněný v samostatné působnosti.

Nelze přehlédnout ani to, že v řízení o přiznání doplatku na bydlení se rozhoduje o dávce pomoci v hmotné nouzi, kterou stát poskytuje oprávněným žadatelům ze státního rozpočtu, čímž se naplňuje čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Obec by neměla mít možnost závazným úkonem zamezit přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi konkrétním žadatelům. Taková pravomoc totiž přesahuje rozsah i účel samosprávy, kterou Ústava vymezuje v čl. 8 a kterou blíže charakterizuje § 35 odst. 2 zákona o obcích.

Podle čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod „každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek“, v odstavci 3 je pak řečeno, že podrobnosti stanoví zákon. Podle čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je právo uvedené v čl. 30 odst. 2 jedním z práv, kterých je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Z čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy lze dovodit, že zákon musí takové meze stanovit dostatečně určitě tak, aby byla vyloučena libovůle státní, potažmo veřejné moci.² Zákon o pomoci v hmotné nouzi však neobsahuje žádná kritéria, kterými by se obec měla při udělování souhlasu řídit. Vzhledem k absenci hmotněprávní i procesní úpravy v zákoně o pomoci v hmotné nouzi není souhlas obce způsobilý býti závazným podkladem pro orgán rozhodující o přiznání doplatku na bydlení. Opačný výklad by připustil možnou libovůli obce vůči žadateli o přiznání doplatku na bydlení, který by neměl dostatečnou možnost obrany.

Vzhledem k výše uvedenému dospěl Poradní sbor k závěru, že souhlas obce nelze považovat za závazné stanovisko podle § 149 odst. 1 správního řádu. Poradní sbor se navíc domnívá, že by bylo v rozporu s povahou a účelem institutu závazného stanoviska, pokud by bylo vydáváno v samostatné působnosti. Účelem závazného stanoviska je totiž vyjádření odborného názoru v otázkách dotýkajících se působnosti dotčených orgánů, taková vyjádření přitom slouží k ochraně veřejného zájmu, který je vymezen zvláštním zákonem. To však není tento případ, protože obec při udělování souhlasu nevyjadřuje odborný názor, ani nechrání veřejný zájem podle zvláštního zákona. Proto Poradní sbor dospěl k závěru, že souhlas obce nemůže být považován za závazné stanovisko ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu.

Poradní sbor se na základě výše shrnutých úvah nakonec přiklonil k názoru, že souhlas obce je vyjádřením podle části čtvrté správního řádu. Vzhledem k čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a vzhledem k základním zásadám činnosti správních orgánů v § 2 až 8 správního řádu je třeba trvat na tom, aby takové vyjádření obce bylo řádně odůvodněno. Obec by měla též při posuzování shodných nebo podobných případů dbát na to, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly. Pokud nebudou tyto zásady dodrženy, nemělo by to bránit orgánu pomoci v hmotné nouzi v tom, aby žadatele považoval za

² Čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy mluví sice pouze o státní moci, vztahují se však na veškerou veřejnou moc (viz např. II. ÚS 632/02 ze dne 19. října 2004).

osobu užívající byt ve smyslu § 33 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi, pokud k tomu shledá důvody hodné zvláštního zřetele. Připuštěním možnosti vyjádřit se v řízení o žádosti o přiznání doplatku na bydlení tímto způsobem bude dostatečně zohledněno ústavní právo obce na samosprávu a účel právní úpravy souhlasu obce, ale zároveň budou šetřena i ústavní práva žadatele o dávku v pomoci hmotné nouzi, který nebude odkázán na libovůli obce při jeho udělování.