

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

9C_52/2015 {T 0/2}

Urteil vom 3. Juli 2015

II. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichterin Glanzmann, Präsidentin,
Bundesrichter Meyer, Parrino,
Gerichtsschreiber Fessler.

Verfahrensbeteiligte
A._____,
vertreten durch Rechtsanwalt Viktor Györfly,
Beschwerdeführer,

gegen

Stadt B._____,
Durchführungsstelle für Zusatzleistungen zur AHV/IV,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand
Ergänzungsleistung zur AHV/IV
(Berechnung des Leistungsanspruchs; Vermögensverzicht),

Beschwerde gegen den Entscheid des Sozialversicherungsgerichts des Kantons Zürich vom 29. November 2014.

Sachverhalt:

A.

A.a. A._____ bezog ab 1. Oktober 2007 Zusatzleistungen (Ergänzungsleistungen nach Bundesrecht sowie Beihilfen nach kantonalem Recht) zu seiner ganzen Invalidenrente. Auf den 1. April 2008 verlegte er den Wohnsitz von C._____ nach B._____. Auf sein Gesuch um Ausrichtung von Zusatzleistungen trat die Durchführungsstelle für Zusatzleistungen zur AHV/IV der Stadt B._____ mit Verfügung vom 19. März 2009 nicht ein. Daran hielt sie mit Einspracheentscheid vom 21. August 2009 fest, wobei sie gleichzeitig das Gesuch um unentgeltliche Rechtsvertretung für das Einspracheverfahren abwies.

A.b. In teilweiser Gutheissung der Beschwerde des A._____ hob das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich den Einspracheentscheid vom 21. August 2009, soweit den Anspruch auf Zusatzleistungen betreffend, auf und wies die Sache an die Verwaltung zu neuer Verfügung zurück; die Verweigerung der unentgeltlichen Rechtsverteidigung für das Einspracheverfahren bestätigte es (Entscheid vom 31. Mai 2011). Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen die Nichtbewilligung der unentgeltlichen Rechtsverteidigung für das Einspracheverfahren trat das Bundesgericht nicht ein (Urteil 9C_559/2011 vom 16. August 2011).

A.c. Mit Verfügung vom 11. April 2012 verneinte die Durchführungsstelle für Zusatzleistungen zur AHV/IV der Stadt B._____ den Anspruch von A._____ auf Ergänzungsleistungen nach Bundesrecht sowie Beihilfen und Gemeindegeldzuschüsse nach kantonalem Recht. Die dagegen erhobene Einsprache wies sie mit Entscheid vom 27. Juni 2012 ab, ebenso das Gesuch um unentgeltliche Rechtsverteidigung für das Einspracheverfahren.

B.

Die Beschwerde von A._____ wies das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich mit

Entscheid vom 29. November 2014 ab, soweit es darauf eintrat.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beantragt A. _____, der Entscheid vom 29. November 2014 sei aufzuheben und die Sache zur Neufestlegung der Zusatzleistungen ohne Anrechnung eines Vermögensverzichts an die Vorinstanz zurückzuweisen; ebenso sei der Entscheid vom 31. Mai 2011 betreffend die unentgeltliche Rechtsverteidigung im Verwaltungsverfahren aufzuheben; die Durchführungsstelle für Zusatzleistungen zur AHV/IV der Stadt B. _____ sei zu verpflichten, antragsgemäss die unentgeltliche Rechtsverteidigung im Verwaltungsverfahren zu bewilligen, unter Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege für das bundesgerichtliche Verfahren. Die Stadt B. _____, Durchführungsstelle für Zusatzleistungen zur AHV/IV, und das Bundesamt für Sozialversicherungen verzichten auf eine Vernehmlassung.

Erwägungen:

1.

Die Vorinstanz ist bei der Anspruchsberechnung für die Zeit vom 1. April 2008 bis 31. Dezember 2012 von einem Verzichtvermögen nach Art. 11 Abs. 1 lit. g ELG (sinngemäss anwendbar auch auf Beihilfen und Gemeindegzuschüsse nach kantonalem Recht; § 15 und 19a Abs. 3 des zürcherischen Zusatzleistungsgesetzes vom 7. Februar 1971 [ZLG; LS 831.3]) von mindestens Fr. 361'324.40 ausgegangen. Als Folge davon resultierte - insoweit unbestritten - ein Einnahmenüberschuss und damit kein Anspruch auf Zusatzleistungen. Demgegenüber hatte die bis zur Verlegung des Wohnsitzes von C. _____ nach B. _____ auf den 1. April 2008 zuständige Durchführungsstelle für die Monate Oktober bis Dezember 2007 sowie Januar bis März 2008 kein Verzichtvermögen angerechnet, was zu einem Ausgabenüberschuss führte und Zusatzleistungen auslöste.

2.

Der Beschwerdeführer rügt, die erneute Prüfung der Frage nach anrechenbarem Verzichtvermögen für die Zeit ab 1. April 2008 allein aufgrund des Wechsels der Durchführungsstelle verletze Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV). Er habe darauf vertrauen dürfen, dass diese weit zurückliegende Angelegenheit nicht plötzlich anders beurteilt werde und von ihm neue Beweise verlangt würden.

2.1. Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben statuiert ein Verbot widersprüchlichen Verhaltens und verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden (BGE 131 II 627 E. 6.1 S. 636 f.; Urteil 2C_112/2014 vom 15. September 2014 E. 6.2.2). Mit Art. 5 Abs. 3 BV, der staatliche Organe und Private zum Handeln nach Treu und Glauben verpflichtet, näher zusammen hängt das Rechtsmissbrauchsverbot. Rechtsmissbräuchliches Handeln der Behörde, das mit dem Vertrauensschutz nichts zu tun hat, weil es beim Privaten keine sein Verhalten beeinflussende Erwartungen begründete, kann nur dieser Verfassungsbestimmung zugeordnet werden (Urteil 1P.701/2004 vom 7. April 2005 E. 4.2; vgl. auch BGE 136 I 254 E. 5.2 S. 261).

2.2.

2.2.1. Die Vorinstanz hat die Zulässigkeit einer erneuten Prüfung, ob ein Vermögensverzicht nach Art. 11 Abs. 1 lit. g ELG gegeben ist, damit begründet, die Beschwerdegegnerin sei an den Entscheid einer anderen Durchführungsstelle für einen früheren Zeitraum nicht gebunden. Ausserdem sei die Rechtsbeständigkeit einer Verfügung oder eines Einspracheentscheids über Ergänzungsleistungen nach der Gerichtspraxis (BGE 128 V 39 und seitherige Urteile) auf das Kalenderjahr beschränkt, weshalb selbst die gleiche Behörde an die im Vorjahr verwendeten Berechnungsfaktoren nicht gebunden sei. Im Umstand, dass das kantonale Sozialversicherungsgericht eine Rechtsprechung angewendet hat, kann kein Verstoß gegen die erwähnten Verfassungsbestimmungen erblickt werden (vgl. Urteil 2C_112/2014 vom 15. September 2014 E. 6.2.3). Diese gilt insbesondere auch, wenn es um die Frage nach einem Vermögensverzicht geht, sofern nicht ein gerichtlicher Entscheid einer Neuurteilung entgegensteht (Urteile 9C_871/2013 vom 7. April 2014 E. 3 und 5.1 und 8C_94/2007 vom 15. April 2008 E. 3.2; Urteil des Eidg. Versicherungsgerichts P 4/03 vom 17. November 2003 E. 2.2).

BGE 128 V 39 ist zwar in der Lehre Kritik erwachsen, wie der Beschwerdeführer richtig vorbringt, in grundsätzlicher Hinsicht (Ralph Jöhl, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, in: Soziale Sicherheit [SBVR], Band XIV, 2. Aufl. 2007, S. 1655 ff.) oder aus verfahrensökonomischen Gründen und aus

Gründen der Rechtssicherheit (Erwin Carigiet/Uwe Koch, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, 2. Aufl. 2009, S. 66). Dazu hat indessen das Bundesgericht im Urteil 8C_94/2007 vom 15. April 2008 E. 4.1 und 4.2 Stellung genommen und die Kritik als teilweise nicht sachgerecht, teilweise nicht stichhaltig verworfen. Es besteht vorliegend kein Anlass zu einer erneuten vertieften Auseinandersetzung mit der mit BGE 128 V 39 begründeten Rechtsprechung (zu den Voraussetzungen für eine Praxisänderung BGE 137 V 28 E. 4.2 S. 291 f. mit Hinweisen). Soweit im Urteil des Eidg. Versicherungsgerichts P 11/06 vom 13. Oktober 2006 Gegenteiliges gesagt wird, kann daran nicht festgehalten werden. Im Übrigen ist zu beachten, dass die Rechtsbeständigkeit der Verfügungen und Einspracheentscheide über Ergänzungsleistungen lediglich für die Dauer eines Kalenderjahres auch im Interesse der EL-ansprechenden oder -beziehenden Person sein kann, indem sie namentlich einen früher angerechneten Vermögensverzicht allenfalls in einem späteren Zeitpunkt in Frage stellen kann (vgl. etwa Urteil 8C_94/2007 vom 15. April 2008 E. 3.2 und BGE 128 V 39 E. 3c S. 41).

2.2.2. Aus der Rechtsbeständigkeit der Verfügungen und Einspracheentscheide über Ergänzungsleistungen für ein Kalenderjahr folgt, dass - abgesehen von prozessualer Revision und Wiedererwägung (Art. 53 Abs. 1 und 2 ATSG) - eine Anpassung lediglich im Rahmen von Art. 17 Abs. 2 ATSG ("wenn sich der ihr zu Grunde liegende Sachverhalt nachträglich erheblich verändert hat") oder Art. 25 Abs. 1 ELV (bei einer Veränderung in den persönlichen [lit. a] oder wirtschaftlichen Verhältnissen [lit. b-d]; Urteil 9C_251/2013 vom 22. August 2013 E. 4.3.2 und Urteil des Eidg. Versicherungsgerichts P 59/00 vom 2. Mai 2001 E. 4b, in: SVR 2002 IV Nr. 8 S. 19) zulässig ist. Eine Verlegung des Wohnsitzes während des laufenden Kalenderjahres gibt unabhängig davon, ob damit ein Anpassungstatbestand nach Art. 17 Abs. 2 ATSG oder Art. 25 Abs. 1 ELV gegeben ist, jedenfalls dann Anlass für eine Neuberechnung der jährlichen Ergänzungsleistung (vgl. Überschrift zu Art. 9 ff. ELG), wenn der neue Wohnsitz in einem anderen Kanton liegt. Dies folgt aus Art. 13 Abs. 1 ELG, wonach die Kantone die Ergänzungsleistungen zu drei Achteln finanzieren. Davon geht implizit auch die Verwaltungspraxis aus (vgl. Rz. 2130.01 ff. und 6410.01 ff. der Wegleitung über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV [WEL]). Hier liegt indessen ein Wohnsitzwechsel innerhalb desselben Kantons vor. In einem solchen Fall muss in gleicher Weise die innerkantonale Regelung der Finanzierung der Ergänzungsleistungen massgebend dafür sein, ob der Anspruch neu zu berechnen ist. Nach § 33 ZLG finanzieren die Gemeinden die Zusatzleistungen aus allgemeinen Mitteln oder hierfür bestimmten besonderen Fonds (Abs. 1). Die Gemeinden tragen die Verwaltungskosten selber (Abs. 2 Satz 1). Somit verletzt es kein Bundesrecht, dass die Beschwerdegegnerin den Anspruch des Beschwerdeführers auf Zusatzleistungen zur Invalidenrente ab 1. April 2008 neu berechnet und dabei auch die Frage des Vermögensverzichts geprüft hat.

3.

Weiter wirft der Beschwerdeführer der Vorinstanz vor, sie habe den Begriff des Vermögensverzichts im System der EL verkannt, indem sie eine ex post-Betrachtung aufgrund der ihr nun vorliegenden Akten angestellt habe, ohne sich mit seiner damaligen Situation auseinanderzusetzen, wovon er in Bezug auf die Risiken, mit denen die Investitionen (Darlehen) verbunden waren, aufgrund der für ihn erhältlichen Informationen auszugehen hatte. Insofern habe sie ungenügende Sachverhaltsfeststellungen getroffen. Eine rechtskonforme Überprüfung der Sachlage würde ergeben, dass ihm nicht vorgeworfen werden könne, er sei ein übermässig hohes Risiko eingegangen bzw. er hätte sich eines solchen bewusst sein müssen.

3.1. Die vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen beruhen wesentlich auf einem Bericht des Verwaltungsrates der D._____ AG vom 7. Juni 2001. Daraus hat das kantonale Sozialversicherungsgericht u.a. gefolgert, die Firma habe sich seit 1997 bis zu ihrem Konkurs im Juni 2001 in einem Überlebenskampf befunden. Das im Oktober 1999 der Gesellschaft gewährte Darlehen in der Höhe von Fr. 417'000.- sei somit eine Anlage mit hohem Risiko und beträchtlicher Verlustgefahr gewesen. Daran ändere die Solidarhaftung des damaligen Verwaltungsratspräsidenten der Darlehensnehmerin als Privatperson nichts. Dasselbe gelte auch in Bezug auf die Erneuerung des Darlehens am 23. Februar 2001, wobei die Solidarhaftung des Vizepräsidenten der D._____ AG nicht als ausreichende zusätzliche Garantie betrachtet werden könne. Als gleichermassen hohes Risiko aus den nämlichen Gründen sei die Gewährung eines Darlehens über Fr. 473'000.- an eine andere Firma im August 1999 einzustufen.

3.2. Dem Beschwerdeführer ist darin beizupflichten, dass der erwähnte Bericht vom 7. Juni 2001 keine Aussagen darüber zulässt, was er im Zeitpunkt der Darlehensgabe über den Zustand der Darlehensnehmerin (Auftragsbestand, Verbindlichkeiten, Liquidität etc.) wusste oder hätte wissen können. Indessen ist die Vorinstanz implizit davon ausgegangen, er habe sich jedenfalls zu wenig

darüber informiert. Ebenfalls hätten für die beiden Darlehen keine hinreichenden Sicherheiten etwa in Form eines Inhaberschuldbriefes bestanden. Der Beschwerdeführer bringt zwar vor, er habe grundsätzlich versucht, die Seriosität der Vertragspartner zu eruieren, sei dies über den persönlichen Eindruck oder indem er sich von ihnen Unterlagen zu deren Bonität habe geben oder diese durch Drittauskünfte oder Auszüge aus dem Betreibungsregister habe abklären lassen, oder über Empfehlungen und Referenzen von Dritten. Die dabei erhaltenen Informationen hätten ihn jedenfalls nicht zum Schluss führen müssen, er gehe ein übermässiges Risiko ein. Damit vermag er indessen die vorinstanzliche Annahme, die fraglichen Darlehen stellten eine Anlage mit hohem Risiko und beträchtlicher Verlustgefahr dar, nicht zu entkräften. Der daraus gezogene Schluss auf einen anrechenbaren

Vermögensverzicht nach Art. 11 Abs. 1 lit. g ELG kann nicht als bundesrechtswidrig bezeichnet werden.

4.

Die Vorinstanz hatte in ihrem Rückweisungsentscheid vom 31. Mai 2011 den Anspruch des Beschwerdeführers auf unentgeltliche Rechtsbeistandung im ersten Einspracheverfahren mangels sachlicher Gebotenheit einer anwaltlichen Vertretung verneint. Es hätten hauptsächlich Fragen tatsächlicher Natur im Zusammenhang mit dem Vermögen geklärt und die entsprechenden Belege beigebracht werden müssen. Komplexe rechtliche Fragen hätten sich nicht gestellt. Abgesehen davon hätte die Möglichkeit einer rechtskundigen Vertretung durch Dritte wie etwa Fach- und Vertrauensleute sozialer Institutionen bestanden. Der Beschwerdeführer ficht diesen Entscheid an, wozu er berechtigt ist (Art. 93 Abs. 3 BGG; BGE 133 V 645 E. 2.2 S. 648). Ebenfalls und mit im Wesentlichen derselben Begründung hat die Vorinstanz in dem Anfechtungsgegenstand dieses Verfahrens bildenden Entscheid vom 29. November 2014 den Anspruch des Beschwerdeführers auf unentgeltliche Rechtsbeistandung im zweiten Einspracheverfahren verneint, wogegen er sich ebenfalls wehrt.

4.1. Wo die Verhältnisse es erfordern, wird der gesuchstellenden Person ein unentgeltlicher Rechtsbeistand bewilligt (Art. 37 Abs. 4 ATSG; Art. 29 Abs. 3 BV). Voraussetzung sind Bedürftigkeit, Nichtaussichtslosigkeit der Rechtsbegehren sowie sachliche Gebotenheit der Vertretung (BGE 132 V 200 E. 4.1 S. 200 f.). Das letzte - von der Vorinstanz nicht als gegeben erachtete - Kriterium im Besonderen ist mit Blick darauf, dass im sozialversicherungsrechtlichen Verwaltungsverfahren der Untersuchungsgrundsatz gilt (Art. 43 ATSG), nur in Ausnahmefällen zu bejahen. Es müssen sich schwierige Fragen rechtlicher oder tatsächlicher Natur stellen. Zu berücksichtigen sind die Umstände des Einzelfalles sowie die Besonderheiten des jeweiligen Verfahrens. Neben der Komplexität der Rechtsfragen und der Unübersichtlichkeit des Sachverhalts fallen auch in der Person des oder der Versicherten liegende Gründe in Betracht, wie etwa die Fähigkeit, sich im Verfahren zurechtzufinden. Schliesslich muss eine gehörige Interessenwahrung durch Dritte (Verbandsvertreter, Fürsorgestellen oder andere Fach- und Vertrauensleute sozialer Institutionen) ausser Betracht fallen (Urteil 8C_557/2014 vom 18. November 2014 E. 4.2 mit Hinweisen, in: SVR 2015 IV Nr. 18 S. 53; vgl. auch BGE 125 V 32 E. 4b S. 35).

Die Frage nach der sachlichen Gebotenheit der anwaltlichen Verbeistandung im Verwaltungsverfahren ist eine vom Bundesgericht frei überprüfbare Rechtsfrage (Urteil 8C_572/2014 vom 28. Januar 2015 E. 4.1 mit Hinweis).

4.2.

4.2.1. Im ersten Einspracheverfahren ging es um die Frage, ob der Beschwerdeführer seine Auskunfts- und Mitwirkungspflichten (Art. 28 Abs. 1 und 2 sowie Art. 43 Abs. 3 ATSG) verletzt und die Beschwerdegegnerin zu Recht nicht auf das Gesuch um Zusatzleistungen ab 1. April 2008 eingetreten war. Weiter war streitig, ob das Mahn- und Bedenkzeitverfahren (Art. 21 Abs. 4 ATSG) korrekt durchgeführt worden war. Dabei handelte es sich nicht um einfache Rechtsfragen wie auch die Erwägungen der Vorinstanz in ihrem Entscheid vom 31. Mai 2011 zeigen, welche zudem von grosser Tragweite für den Beschwerdeführer waren. Es kann jedenfalls nicht davon gesprochen werden, es hätten hauptsächlich Fragen tatsächlicher Natur im Zusammenhang mit dem Vermögen geklärt und die entsprechenden Belege beigebracht werden müssen. Weiter stellte sich die grundsätzliche Frage, inwieweit es zulässig war, den Wohnsitzwechsel innerhalb des Kantons auf den 1. April 2008 zum Anlass zu nehmen, bestimmte Positionen in der Berechnung der seit 1. Oktober 2007 bzw. 1. Januar 2008 ausgerichteten Ergänzungsleistung erneut zu prüfen. Gesetz und Rechtsprechung geben darauf nicht direkt Antwort. BGE 128 V 39 sagt einzig, dass vorbehältlich Art. 17 Abs. 2 ATSG und Art. 25 Abs. 1 ELV, welche vorliegend keine Rolle spielen, die Rechtsbeständigkeit einer Verfügung über Ergänzungsleistungen in zeitlicher Hinsicht auf das Kalenderjahr beschränkt ist (vorne E. 2.2.2).

Mithin ist insgesamt von schwierigen rechtlichen Fragestellungen auszugehen, welche einer rechtskundigen Vertretung riefen. Ausser Frage steht, dass der Beschwerdeführer nicht in der Lage gewesen wäre, selber seine Interessen genügend wahrzunehmen. Ob etwa soziale Einrichtungen die notwendige fachkundige Unterstützung hätten (an-) bieten können, wie die Vorinstanz ohne weiteres angenommen hat, ist fraglich. Jedenfalls wäre es unter den gegebenen Umständen Sache der Beschwerdegegnerin gewesen, den Beschwerdeführer auf die grundsätzliche Subsidiarität anwaltlicher Vertretung gegenüber der Interessenwahrung durch andere fachkundige Dritte aufmerksam zu machen und solche zu benennen (Art. 27 Abs. 2 ATSG; Urteil 9C_878/2012 vom 26. November 2012 E. 3.6.2), wie dieser sinngemäss vorbringt, was sie nach Lage der Akten indessen nicht getan hat. Somit ist die sachliche Gebotenheit einer anwaltlichen Vertretung im ersten Einspracheverfahren zu bejahen.

4.2.2. Mit Bezug auf das zweite Einspracheverfahren ist zu beachten, dass die Vorinstanz mit Entscheid vom 31. Mai 2011 die Sache zur Gewährleistung eines formell korrekten Mahn- und Bedenkzeitverfahrens zurückgewiesen hatte (E. 4.3 und Dispositiv-Ziffer 1). Die Wahrung der diesbezüglichen Rechte einerseits und die Befolgung der Mitwirkungspflicht andererseits sowie der Umstand, dass der Beschwerdeführer bereits im gerichtlichen Verfahren anwaltlich vertreten war, sprechen für die Erforderlichkeit der Rechtsverbeiständung (Urteil 8C_557/2014 vom 18. November 2014 E. 5.2.2, in: SVR 2015 IV Nr. 18 S. 53, und Urteil 9C_692/2013 vom 16. Dezember 2013 E. 4.2; Thomas Ackermann, Aktuelle Fragen zur unentgeltlichen Vertretung im Sozialversicherungsrecht, in: Schaffhauser/Kieser [Hrsg.], Sozialversicherungsrechtstagung 2010, S. 161 f., in Fn 56 Hinweis auf BGE 125 V 32). Es kommt dazu, dass nicht von einem einfachen Sachverhalt ausgegangen werden kann, zumal allfällige Vermögensverzichtshandlungen (Gewährung von Darlehen an verschiedenste Personen) weiter zurücklagen. Dies zeigen eindrücklich auch die vorinstanzlichen Erwägungen, insbesondere zu den im August und Oktober 1999 sowie im Februar 2001 gewährten Darlehen. Unter diesen Umständen ist die sachliche Gebotenheit einer anwaltlichen Vertretung auch im zweiten Einspracheverfahren zu bejahen.

4.3. Die Beschwerdegegnerin wird nach Prüfung der weiteren Anspruchsvoraussetzungen über die Bewilligung der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung für die beiden Einspracheverfahren neu verfügen. Dabei wird sie Folgendes zu beachten haben: Gemäss dem vorinstanzlichen Entscheid vom 31. Mai 2011 hat der Beschwerdeführer im ersten Einspracheverfahren obsiegt. In der Einsprache hatte er eine Parteienschädigung beantragt. Könnte er im Falle des Unterliegens die unentgeltliche Verbeiständung beanspruchen, hat er Anspruch auf eine Parteienschädigung (Art. 52 Abs. 3 Satz 2 ATSG; BGE 132 V 200 E. 4.1 S. 201; Ackermann, a.a.O., S. 188 f.).

5.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend bzw. nach Massgabe ihres Unterliegens haben die Parteien die Gerichtskosten zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die Beschwerdegegnerin hat dem Beschwerdeführer, soweit er obsiegt, eine Parteienschädigung zu bezahlen (Art. 68 Abs. 2 BGG). Im Übrigen kann seinem Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege entsprochen werden (Art. 64 Abs. 1 BGG; BGE 125 V 201 E. 4a S. 202). Es wird indessen ausdrücklich auf Art. 64 Abs. 4 BGG hingewiesen, wonach er der Gerichtskasse Ersatz zu leisten hat, wenn er später dazu in der Lage ist.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Die Entscheide des Sozialversicherungsgerichts des Kantons Zürich vom 29. November 2014 und 31. Mai 2011 sowie die Einspracheentscheide der Durchführungsstelle für Zusatzleistungen zur AHV/IV der Stadt B. _____ vom 27. Juni 2012 und 21. August 2009 werden aufgehoben, soweit sie den Anspruch auf unentgeltliche Rechtsverbeiständung im jeweiligen Einspracheverfahren betreffen. Die Sache wird an die Verwaltung zu neuer Verfügung im Sinne von E. 4 zurückgewiesen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

Dem Beschwerdeführer wird die unentgeltliche Rechtspflege gewährt. und Rechtsanwalt Viktor Györfy wird als unentgeltlicher Anwalt bestellt.

3.

Die Gerichtskosten von Fr. 500.- werden dem Beschwerdeführer zu vier Fünfteln (Fr. 400.-) und der Beschwerdegegnerin zu einem Fünftel (Fr. 100.-) auferlegt. Der Anteil des Beschwerdeführers wird

vorläufig auf die Gerichtskasse genommen.

4.

Die Beschwerdegegnerin hat den Rechtsvertreter des Beschwerdeführers für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 600.- zu entschädigen.

5.

Dem Rechtsvertreter des Beschwerdeführers wird aus der Gerichtskasse eine Entschädigung von Fr. 2'200.- ausgerichtet.

6.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich, der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich und dem Bundesamt für Sozialversicherungen schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 3. Juli 2015

Im Namen der II. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Die Präsidentin: Glanzmann

Der Gerichtsschreiber: Fessler