



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Brigity Chrástilové a JUDr. Bohuslava Hnízдила v právní věci **žalobce: J. F.**, zastoupen JUDr. Alešem Vídenským, advokátem, se sídlem Ostrava - Moravská Ostrava, Sokolská 22, proti **žalovanému: Magistrát města Ostravy**, se sídlem Ostrava, 30. dubna 3130/2D, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 2. 2005, č. j. 38 Cad 29/2004 - 19,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 2. 2005, č. j. 38 Cad 29/2004 - 19, **se ruší** a věc **se** tomuto soudu **vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadá kasační stížností shora označený rozsudek Krajského soudu v Ostravě, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 9. 2004, č. j. SVZ/1/17971/2004/Hut, který jako správní orgán II. stupně potvrdil rozhodnutí Úřadu městského obvodu Ostrava - Jih ve věci odnětí dávky sociální péče ze dne 13. 7. 2004, č. j. 2004/750/SOC/Lar, a odvolání stěžovatele podané proti tomuto rozhodnutí orgánu I. stupně zamítl.

Stěžovatel namítá, že krajský soud jen velmi stručně v podstatě cituje odůvodnění rozhodnutí žalovaného, aniž by svůj právní závěr náležitě odůvodnil; stěžovatel přitom vyjadřuje přesvědčení, že zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, v § 7 odst. 2 dává správnímu orgánu pouze možnost za vymezených okolností dávku odejmout, nejde tedy o povinnost, a v případě, že správní orgán tuto možnost využije, musí svůj postup náležitě odůvodnit, nikoliv postupovat formalisticky a automaticky, nýbrž s ohledem na postavení každého příjemce dávek. Stěžovatel zastává názor, že v řízení o dávku sociální péče je nutno

brát ohled na okolnosti každého případu, a pokud k nim nebylo v jeho věci přihlédnuto, pak jak správní orgán, tak soud věc neposoudil správně. Jako konkrétní okolnosti své věci stěžovatel uvádí, že podmínka nároku na dávku, kterou měl osvědčit, spočívající v prokázání snahy o zvýšení příjmů vlastním přičiněním, je nesplnitelná, jestliže příjemce dávky žije pouze ze sociálních dávek. Stěžovatel neměl žádné prostředky k tomu, aby podával inzerci, písemně korespondoval, telefonoval a zajímal se o získání práce prostřednictvím internetu. Pravidelně navštěvuje úřad práce a plní všechny povinnosti uchazeče o zaměstnání, nikdy žádnou nabídku úřadu práce neodmítl. Problém byl v tom, že mu byla nabízena obsazená místa a vyvěšeny byly zastaralé nabídky. Navíc žádný předpis neukládá zaměstnavatelům potvrzovat osobám, které se u nich zajímají o možnost pracovat, vydávat nějaké potvrzení, že se u nich konkrétní osoba o práci zajímala. Za těchto okolností neměl stěžovatel možnost jakkoli prokázat, že se o zaměstnání ucházel. Není mu také jasné, jak by měl prokazovat, že například telefonoval z veřejného automatu. Navrhuje zrušení rozsudku krajského soudu a přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, v němž uvedl, že postupoval v souladu s § 7 zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, podle něhož měl možnost po předchozím upozornění odejmout dávku sociální péče, pokud její příjemce neosvědčí rozhodné skutečnosti. Jednalo se o osvědčení vlastních aktivních kroků při hledání zaměstnání, což se stalo jednou z podmínek nároku pro přiznání dávek sociální potřebnosti podle § 1 až 4 cit. zákona od 1. 1. 2004. Správní orgán příslušný k přiznání dávky je povinen zkoumat, jak žadatel či příjemce přistupuje aktivně k získání zaměstnání a žadatel (příjemce) je povinen splnění této podmínky prokázat. Ve vyjádření žalovaný poukazuje na skutečnost, že důkaz požadovaný po stěžovateli byl možný i čestným prohlášením či postačovalo by i tvrzení, které by pak následně správní orgán ověřoval. Stěžovatel však ani neuvedl, kdy, kde a jak se o zaměstnání zajímal. Žalovaný tvrdí, že bylo přihlédnuto ke všem těmto skutečnostem, individuálním možnostem a schopnostem stěžovatele, a teprve poté bylo rozhodnuto o odnětí dávky sociální péče. Navrhuje kasační stížnost zamítnout.

Ze správního spisu předloženého žalovaným plynou pro věc jako podstatná následující zjištění:

Stěžovatel podal 30. 7. 2003 žádost o dávky sociální péče; od 8. 10. 2002 byl evidován jako uchazeč o zaměstnání na příslušném úřadu práce, podpůrná doba pro poskytování podpory v nezaměstnanosti (hmotného zabezpečení) skončila 7. 4. 2003. Stěžovatel je svobodný, narozen v roce X, žije sám v bytě 1 + 1, který je ve vlastnictví bytového družstva. Z jeho podání, jež jsou obsahem správního spisu, plyne, že je vyučen v oboru pěstitel - mechanizátor, pracoval na odprašnění ocelářských pecí, absolvoval svářečský kurs. V předchozím období byl v evidenci úřadu práce od 1. 11. 2000 do 30. 9. 2001, dávky sociální péče tehdy pobíral od 1. 6. 2001 do 30. 9. 2001. Dávka sociální péče podle zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, byla stěžovateli přiznána rozhodnutím shora uvedeného orgánu I. stupně ze dne 8. 8. 2003, č. j. 03/736/SOC/gen, od 1. 7. 2003; výše dávky byla v následujících měsících (do odnětí dávky od 1. 7. 2004) proměnlivá podle výše příjmu stěžovatele a nákladů spojených s bydlením (příjmem byl pouze příspěvek na bydlení ze systému státní sociální podpory), průměrně se dávka pohybovala ve výši okolo 3800 Kč měsíčně, s tím, že stěžovateli byly hrazeny skutečné náklady spojené s bydlením – podvakerát obdržel i jednorázovou dávku určenou ke krytí jednorázových zvýšených výdajů spojených s doplatky za elektřinu, odvoz odpadu a dodávku teplé a studené vody. Dne 13. 4. 2004 převzal stěžovatel písemné poučení o změnách právní úpravy poskytování dávek sociální péče od 1. 1. 2004; v tomto poučení, jež je patrně formulářového typu, a je stylizováno jen stěží

srozumitelnou češtinou – *poznámka Nejvyššího správního soudu* - je mimo jiné uvedeno: „1. Při zkoumání zvýšení příjmu vlastním přičiněním se tímto rozumí dle § 1 odst. 3 písm. a) – snaha o zvýšení příjmu vlastní prací (tuto snahu lze zejména považovat ucházení se o zaměstnání u právnických či fyzických osob ve smyslu zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (§ 5 a následující), prokazatelné využití příslušné inzerce, využití nabídek na INTERNETU, osobní kontakty se zaměstnavateli, písemná korespondence, telefonáty apod.). Tuto aktivitu je občan povinen osvědčit (§ 7 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti) při prováděných kontrolách nároku na dávku sociální potřebnosti a její výplatu, a to doložením příslušných inzerátů, názvů firem, jména osob, se kterými bylo jednáno, telefonní kontakt, písemnou odpověď při ucházení se o pracovní místo (výsledek výběrového řízení), apod.“. Téhož dne stěžovatel udělil orgánu I. stupně souhlas s ověřením skutečností rozhodných pro řízení o dávku sociální péče a pro posouzení nároku na její další poskytování dle § 7 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti. Dne 9. 6. 2004 se dostavil stěžovatel k orgánu I. stupně, kde byl poučen (podle znění protokolu zde sepsaného), že si „musí zvýšit příjem vlastním přičiněním ...“ a „do 12. 7. 2004“ musí „doložit aktivitu“, jinak bude dávka „zastavena nebo odejmuta“. Téhož dne sepsal stěžovatel obsáhlé podání, které podal u orgánu I. stupně a adresoval je žalovanému; v něm vyjádřil svůj názor na právní úpravu přijatou zákonem č. 422/2003 Sb., účinnou od 1. 1. 2004. Především je z tohoto podání jasné patrné, že stěžovatel je osobou, která přes nesouhlas s novou normou uvažuje o jejím dopadu a racionalitě. Výslovně uvedl, že přece není nikterak těžké předložit doklady o snaze ke zvýšení příjmu, zaměstnavatelé rádi potvrzují navštívenky nezaměstnaným, to je osobní zkušenost stěžovatele. Jednání správních orgánů je podle stěžovatele možná vedeno literou zákona, ale nikoli dobrými mravy a ctí. Jde o represí nejslabší sociální skupiny obyvatelstva. Přijetí takové právní úpravy jejími adresáty je podle stěžovatele možné jen tehdy, pokud by byla koncipována jako pozitivní a motivující, ale nikoli jako urážející. Stěžovatel připomíná, že vše by bylo jiné, kdyby nabídka volných pracovních míst byla jen mírně pod úrovní míst potřebných, pak by restrikce v sociálních dávkách byla podle stěžovatele opodstatněná. „Jedním dechem „– říká stěžovatel – „ politici přiznávají, že je vysoká nezaměstnanost, ale současně šikanují nezaměstnané ukládáním povinnosti dosvědčovat, že mají zájem o práci“. Přenášení povinnosti dokazování na příjemce dávek, že mají zájem o práci je jen ulehčením práce správních orgánů, které by naopak měly soustředit svou činnost na to, aby dokázaly, že občan zájem o práci nemá. Snést kvantum důkazů, že zájem o práci má, není podle stěžovatele až tak nemožné, otázka je, zda to bude pravda. Žalovaný dopisem ze dne 30. 6. 2004 stěžovateli odpověděl, že správní orgán I. stupně postupoval podle zákona účinného od 1. 1. 2004, využil tiskopisů a formulářů, které jsou standardní a vycházejí z metodických pokynů Ministerstva práce a sociálních věcí. Státní moc byla tedy vůči stěžovateli uplatněna v mezích zákona a způsobem, který zákon stanoví. Pokud jde o činnost úřadů práce, bylo stěžovateli doporučeno obrátit se na Ministerstvo práce a sociálních věcí a pokud jde o práci zákonodárců, daňové úniky a další poznámky, které byly obsahem podání, odkázal žalovaný na poslance a senátory daného regionu případně výbory Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Protokol sepsaný orgánem I. stupně dne 12. 7. 2004 svědčí o tom, že se stěžovatel k tomuto orgánu dostavil, přičemž uvedl, že žádné doklady o tom, že si sám hledal zaměstnání nepředkládá, neboť to považuje za šikanování. Správní orgán I. stupně pak 13. 7. 2004 vydal rozhodnutí, kterým podle § 96 odst. 1 a 4 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, zákona č. 114/1998 Sb., o působnosti orgánů ČR, § 7 zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu a zákona o správním řízení odejmul ode dne 1. 7. 2004 opakovanou dávku sociální péče 3902 Kč. Odůvodnění bylo pojmuto do jedné věty v tom smyslu, že ve stanovené lhůtě stěžovatel neosvědčil skutečnosti rozhodné pro výplatu dávky – nedoložil doklady o vlastní aktivitě při hledání vhodného zaměstnání. K tomu byl dne 9. 6. 2004 vyzván, a protože tak do dne rozhodnutí neučinil, byla dávka odňata. Na základě odvolání, které stěžovatel podal, rozhodoval ve věci žalovaný; odvolání zamítl a napadené rozhodnutí orgánu I. stupně potvrdil. V odůvodnění uvedl, že prokázání vlastní aktivity při hledání zaměstnání je jednou z rozhodných skutečností, neboť podle § 1 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti, se považuje

za sociálně potřebného jen ten, jehož příjmy nedosahují částek životního minima, a jenž si nemůže tento příjem zvýšit vlastním přičiněním. Vlastním přičiněním se rozumí i zvýšení příjmu vlastní prací, přičemž podle § 3 odst. 5 cit. zákona se občan vedený v evidenci uchazečů o zaměstnání nepovažuje za sociálně potřebného, pokud neprojevuje snahu zabezpečit si zvýšení příjmu vlastní prací. Orgán I. stupně byl proto povinen zkoumat vlastní aktivitu stěžovatele k získání zaměstnání, přičemž stěžovatel byl povinen plnění této podmínky prokázat. Protože tuto povinnost stěžovatel nesplnil, a o následcích byl poučen, přičemž nedoložená aktivita při hledání zaměstnání je nedostatečná vzhledem k délce období, k němuž se vztahuje, byla dávka odejmuta právem.

Ze soudního spisu Krajského soudu v Ostravě plyne, že stěžovatel požádal o ustanovení advokáta pro sepsání žaloby proti rozhodnutí žalovaného, krajský soud žádosti vyhověl, žaloba byla ustanoveným advokátem sepsána a podána 22. 11. 2004; v žalobě stěžovatel tvrdil, že byl zkrácen na svých sociálních právech. Žalovaný nijak své rozhodnutí nekonkretizoval na stěžovatelův případ, rozhodnutí je ryze formální. Žalobce poukázal na to, že je dlouhodobým příjemcem dávek sociální péče, nemá prostředky na inzerci, poštovné, telefonáty, natož internet. Plní povinnosti uchazeče o zaměstnání, popisoval situaci na úřadu práce (odstranění informačního kiosku, připichování nabídek, které si lze sotva opsat), absence zákonné povinnosti zaměstnavatelů potvrzovat, že se u nich stěžovatel ucházel o práci, aniž tam byl vyslán úřadem práce. Stěžovatel neměl žádnou jinou možnost získat zaměstnání, ale neměl ani možnost prokázat, že se o ně ucházel. Nemá přístup na internet, jak by prokazoval telefonáty volaje z veřejného automatu, mu není jasné. Není možné donutit zaměstnavatele potvrzovat negativní skutečnost, že pracovní místo nemají. Dále namítal i porušení procesních práv v řízení před správními orgány. Žádal rovněž o přiznání odkladného účinku žalobě. Krajský soud žalobu zamítl dne 15. 2. 2005, shledav ji nedůvodnou. Právně se postavil na pozici žalovaného, přičemž skutkové rozpory nezaznamenal a právně pokládal postup žalovaného za korektní; citoval přitom jako jediné relevantní ustanovení § 7 odst. 1 a 2 zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, podle něhož je žadatel či příjemce dávky povinen osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši a výplatu, nesplní-li tuto povinnost, může být dávka po předchozím upozornění odejmuta (výplata zatavena). Krajský soud shledal, že tato úprava byla aplikována ve stěžovatelově případě důvodně, neboť žalobce nedoložil, že se ucházel o zaměstnání, ale odmítl to s poukazem na vlastní přesvědčení, že jde o šikanování. Neoznačil žádného zaměstnavatele, u kterého se o práci ucházel, ani neoznačil, který zaměstnavatel konkrétně mu odmítl vydat potvrzení o tom, že se u něj o práci ucházel. Podle krajského soudu stěžovatel nedoložil svou aktivitu při hledání zaměstnání (v odůvodnění je uvedeno, že „*neoznačil* skutečnosti rozhodné pro nárok“, to je zřejmě chyba v psaní, NSS usuzuje, že krajský soud chtěl vyjádřit, že stěžovatel *neosvědčil*, nikoli *neoznačil* skutečnosti ...), a proto se krajský soud ztotožnil s právním názorem správních orgánů obou stupňů.

Nejvyšší správní soud po zjištění, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, projednal ji vázán rozsahem a důvody v ní obsaženými (§ 109 odst. 2, 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“) a shledal, že tato kasační stížnost byla podána důvodně.

Stěžovatel namítá chybné právní posouzení věci krajským soudem, uplatňuje tedy důvod obsažený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a dále nedostatek odůvodnění, a tedy nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu; posledně uvedená námitka by mohla být důvodem spadajícím pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud v logice posloupnosti posuzování kasačních námitek nejprve shledává, že napadený rozsudek nepřezkoumatelným není, byť jeho důvody jsou podány zcela stručně, nicméně právní názor krajského soudu je pro Nejvyšší správní soud zcela čitelný. Tato námitka tedy důvodná není.

Pokud jde o nesprávné posouzení právní otázky, může k němu dojít buď tak, že krajský soud aplikuje na věc právní normy, které na věc nedopadají, anebo dopadají pouze částečně, anebo aplikuje normy sice přílehlavé, ale jejich interpretace z hlediska požadavků kladených na výklad práva Nejvyšším správním soudem neobstojí.

V posuzované věci není sporným skutkový děj; je tedy nutno zkoumat, zda krajský soud aplikoval správné právní normy a poté je nutno vyřešit, zda jejich výklad je možno podat prvoplánově a v podstatě přestat na gramatickém vyjádření normy, či zda je nutno právní normy posuzovanou věc regulující podrobit výkladu, jenž snese sofistikovanější kritéria. Přitom nelze odhlédnout, a to Nejvyšší správní soud zdůrazňuje na místě prvním, že předmětem řízení bylo právo zaručené předpisy ústavního pořádku, a to čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, a to právo každého, kdo je v hmotné nouzi, na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Jde o sociální subsystém, jenž dotváří sociální síť vyspělých demokracií a za určitých sociálně vypjatých situací, kterým v realitě dnešního světa může být vystaven každý jedinec, je právě tím systémem, jenž je způsobilý nedopustit propad členů společnosti do sociální beznaděje a přispívat tak k sociálnímu smíru společnosti. Přestože takového práva se lze domáhat jen v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí, nelze odhlédnout od ústavní direktivy, která zní: stát je povinen zajistit takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek v situaci, kdy je kdokoli v hmotné nouzi (přestože tak tato sociální situace předpisy doposud účinnými nebyla klasifikována, převážně se hovořilo o situaci „sociální potřeby“). Pokud takovou pomoc stát zajistit odepře, pak jde o situaci, kterou z hlediska osoby nacházející se v této situaci nutno posuzovat doslova jako „ultima ratio“; jestliže je tento výraz v diplomatické řeči užíván k vyjádření faktu přerušení diplomatických styků, zde dává stát najevo, že s takovou osobou „přerušuje“ přátelský a napomáhající kontakt, neboť se dopustila takových zákonem definovaných jednání či opomenutí, že si prostě pomoc nezaslouží. Pokud pak zákon takový stav „ultima ratio“ připouští, musí se tak dít za podmínek, jež jsou definovány naprosto jasně a přehledně, logicky právně bezchybně, ve všech souvztažnostech právního řádu, jedním slovem právně naprosto předvídatelně tak, aby jedinec, jehož se může taková úprava dotýkat, měl naprostou právní jistotu, jak se má chovat a jaké následky svým jednáním vyvolá. Pokud pak taková úprava shora uvedená kritéria nesplňuje bezezbytku, musí soud, jenž je povolán k ochraně veřejných subjektivních práv, svým ústavně konformním výkladem interpretovat právní normy podle principů a zásad, jimiž je i z hlediska ústavního takový postup ovládnut, nedojde-li ovšem k závěru, že právní úprava není v souladu s ústavními principy a nepředloží věc k posouzení Ústavnímu soudu (čl. 95 odst. 2 Ústavy).

Nejvyšší správní soud posuzoval věc podle právních předpisů, jak byly účinné v době vydání rozhodnutí žalovaného, tedy v září 2004.

Z hlediska práva aplikovatelného na projednávanou věc je třeba vzít z hlediska hmotněprávního v úvahu zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu, zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, z hlediska organizačního a procesního zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení a zákon č. 71/1967 Sb., správní řád. Stranou pozornosti nelze

ponechat ani jedinou mezinárodněprávní úpravu, jež se projednáváné věci přímo dotýká, a to čl. 13 Evropské sociální charty (Sdělení MZV publikované pod č. 14/2000 Sb. m. s.) – Česká republika se zavázala respektovat všechny odstavce článku 13, uvedená smlouva vstoupila v účinnost 3. 12. 1999; soud je vedle zákona vázán i mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu (čl. 95 odst. 1 Ústavy). Charta splňuje požadavky čl. 10 Ústavy, byla vyhlášena, Parlament s ní vyslovil souhlas, Česká republika je jí vázána – stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. V této souvislosti se nejedná jako rozhodující polemika vedená při vyslovování souhlasu v Parlamentu, zda jde o smlouvu o lidských právech, nicméně Evropská unie ji chápe jako referenční hledisko úrovně lidských práv (čl. 136, ex čl. 117 Smlouvy o založení Evropského společenství stanoví, že „Společenství a členské státy, respektující základní sociální práva, jak jsou stanovena v Evropské sociální chartě podepsané v Turínu 18. 10. 1961 ... sledují následující cíle: ...“) S ohledem na nepominutelné souvislosti s právní úpravou zaměstnanosti nutno vzít v potaz rovněž tehdy účinný zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti.

Procesněprávní a organizační normy Nejvyšší správní soud ponechal stranou pozornosti, neboť k nim námitka kasační stížnosti nesměřovala; byl oprávněn je zkoumat, pokud by zjistil, že jde o akty nicotné pro nedostatek pravomoci správních orgánů ve věci rozhodnout.

Z hlediska hmotněprávního je nutno vyhledat normy, které upravují nárok na dávky sociální péče podmíněné sociální potřebností, nárok na jejich výplatu a podmínky, za nichž lze přiznanou dávku odejmout.

Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, jenž podle § 2 odst. 1 písm. b) pod věcný rozsah své působnosti zahrnul sociální péči, v § 73 vymezoval pojem sociální péče m. j. jako pomoc občanům, jejichž životní potřeby nejsou dostatečně zabezpečeny příjmy z pracovní činnosti, dávkami důchodového nebo nemocenského zabezpečení, popřípadě jinými příjmy, anebo kteří bez pomoci společnosti nemohou překonat obtížnou životní situaci. Jako nástroje sociální péče cit. zákon stanovil m. j. poradenskou činnost a poskytování dávek a služeb. Podle § 90 odst. 1 cit. zákona občanům, jejichž životní potřeby nejsou zabezpečeny příjmy z výdělečné činnosti nebo jinými příjmy, popřípadě dávkami, a příslušný orgán jim nemůže zajistit vhodné zaměstnání, poskytují příslušné orgány peněžité a věcné dávky. Nárok na dávku sociální péče vzniká dnem splnění podmínek stanovených zákonem č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, popřípadě prováděcími předpisy (§ 94 odst. 1), nárok na výplatu dávky vzniká splněním podmínek stanovených pro vznik nároku na dávku a její výplatu a podáním žádosti o přiznání nebo vyplácení dávky, pokud není stanoveno, že takové žádosti není třeba (§ 94 odst. 2). Podle § 96 odst. 1 cit. zákona zanikl-li nárok na dávku nebo zjistí-li se, že dávka byla přiznána neprávem, dávka se odejme. Dávka se odejme ode dne následujícího po dni, jímž uplynulo období, za které již byla vyplacena (§ 96 odst. 4). Dávky sociální péče se vyplácejí dopředu v pravidelných měsíčních lhůtách určených plátcem dávky, nestanoví-li jinak prováděcí předpis (§ 101 odst. 1 cit. zákona). Příjemce dávky je povinen písemně ohlásit příslušnému orgánu do osmi dnů změny ve skutečnostech rozhodných pro trvání nároku na dávku, její výši a výplatu (§ 106 odst. 1 cit. zákona). Povinnost osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu, je zakotvena v § 106 odst. 2 cit. zákona; cit. ustanovení obsahuje i sankci v podobě zastavení výplaty dávky, pokud příjemce výzvě k osvědčení rozhodných skutečností nevyhoví.

Podle § 2 odst. 2 zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu, občanům, jejichž příjmy nedosahují životního minima a kteří si nemohou tyto příjmy zvýšit vzhledem ke svému věku,

zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním, zejména vlastní prací, se poskytuje pomoc; způsob a formu poskytování, další podmínky a úroveň této pomoci stanoví zvláštní předpisy.

Zvláštním předpisem, jenž měl především na mysli zákon o životním minimu, je zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti. Poněvadž v posuzované věci jde o nárok jednotlivce žijícího samostatně, nebude třeba se zabírat institutem tzv. společně posuzovaných osob a na stěžovatele bude možno vždy pohlížet buď v pozici žadatele, či příjemce dávky. Novelizací provedenou s účinností od 1. 1. 2004 zákonem č. 422/2003 Sb. byly provedeny změny, v jejichž důsledku byla úprava vztahující se k posuzované věci následující: jednorázové nebo měsíčně se opakující peněžité dávky se podle tohoto zákona poskytují občanu, který se považuje podle tohoto zákona za sociálně potřebného (§ 4 odst. 1). Občan (zde nutno mít obecně na paměti, že v souladu s čl. 42 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, pokud dosavadní předpisy používají pojmu „občan“, rozumí se tím každý člověk, jde-li o základní práva a svobody, které Listina přiznává bez ohledu na státní občanství, a proto je výraz „občan“ v těchto předpisech citovaným ustanovením Listiny překonán) se podle § 1 odst. 1 cit. zákona považuje za sociálně potřebného, jestliže jeho příjem nedosahuje částek životního minima stanovených zvláštním zákonem a nemůže si tento příjem zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním. Zvýšení příjmu vlastním přičiněním se předpokládá (§ 1 odst. 3 cit. zákona) třemi způsoby: a) vlastní prací, b) řádným uplatněním zákonných nároků a pohledávek (určité výjimky, kdy se ipso facto uznává, že tak učinit nelze, zákon stanoví explicitně), c) prodejem nebo využitím vlastního majetku (výjimky stanoví odstavec 4 § 1 cit. zákona.). Pro způsob zvýšení příjmu vlastní prací, jenž pro posouzení projednávané věci má rozhodující význam, stanoví zákon (§ 1 odst. 5) výjimky, jejichž naplnění žadatele o dávku ex lege vyjímá ze zkoumání, zda si mohou zvýšit příjem vlastní prací (věk, rodinná situace – péče o děti, péče o bezmocného člena rodiny, nezaopatřenost žadatele). I když příjem občana nedosahuje částek životního minima, nepovažuje se za sociálně potřebného, jestliže není v pracovním nebo obdobném poměru ani nevykonává samostatnou výdělečnou činnost a není veden v evidenci uchazečů o zaměstnání (to neplatí u skupin občanů, u nichž se nezkoumá, zda si mohou zvýšit příjem vlastní prací podle § 1 odst. 5). Podle § 3 odst. 5 se nepovažuje za sociálně potřebného uchazeč o zaměstnání (občan vedený v evidenci uchazečů), pokud neprojevuje snahu zabezpečit si zvýšení příjmu vlastní prací (ustanovení § 3 odst. 5 bylo opatřeno poznámkou č. 16 odkazující na § 6 odst. 1 zákona o zaměstnanosti č. 1/1991 Sb., jenž uváděl, že vhodné zaměstnání si občan zabezpečuje sám nebo za pomoci příslušného úřadu práce). Podle § 7 odst. 1 je žadatel o dávku nebo její příjemce povinen osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok, 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. Podle odst. 2 nesplní-li žadatel o dávku, příjemce dávky, ve lhůtě stanovené příslušným orgánem povinnosti uvedené v odstavci 1, může být po předchozím upozornění žádost o dávku zamítnuta, výplata dávky zastavena nebo dávka odejmuta. Přejícná ustanovení zákona č. 422/2003 Sb. (čl. II) stanovila, že pokud jde o případ, kdy k 1. 1. 2004 dávka náleží, příslušný orgán nejpozději do 30. 6. 2004 posoudí nárok na dávku podle změn, jež nabyly účinnosti 1. 1. 2004, jiné změny než zvýšení dávky se provedou nejdříve ode dne nového rozhodnutí. Zákon č. 482/1991 Sb., ve znění zákona č. 422/2003 Sb., bude v následujícím textu označován jako „zákon o sociální potřebnosti“.

Podle § 4a zákona č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, obecní úřad při poskytování dávek sociální péče poskytuje občanům odbornou pomoc.

Zákon o zaměstnanosti (č. 1/1991 Sb.), jenž byl účinným předpisem v době, kdy žalovaný rozhodoval, stanovil v § 1 odst. 5, že občan má právo svobodně si zvolit své zaměstnání a vykonávat je na celém území České republiky nebo si může zabezpečit zaměstnání v zahraničí (čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv ostatně stanoví, že každý má právo na svobodnou volbu povolání, každý má právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací čl. 26 odst. 3 Listiny). Právo na zaměstnání podle § 1 odst. 3 cit. zákona zahrnovalo i právo na zprostředkování pracovního uplatnění ve vhodném zaměstnání. Podle § 6 odst. 1 si vhodné zaměstnání zabezpečuje občan sám nebo za pomoci příslušného úřadu práce. O zprostředkování zaměstnání, jehož součástí je též činnost informační a poradenská (§ 4 odst. 1), se občan uchází u úřadu práce, v jehož obvodu má trvalý pobyt (§ 4 odst. 2). Úřady práce vedou evidenci volných pracovních míst, podle § 19 odst. 2 zaměstnavatelé byli povinni do pěti kalendářních dnů oznamovat úřadu práce volná pracovní místa a jejich charakteristiku a rovněž tak obsazení těchto míst.

Ratifikací Evropské sociální charty (sdělení MZV č. 14/2000 Sb. m. s.) se Česká republika zavázala respektovat m. j. článek 13 této mnohostranné mezinárodní úmluvy, jenž stanoví právo na sociální a lékařskou pomoc. Tento článek navíc představuje tzv. tvrdé jádro úmluvy (podle čl. 20 odst. 1 musí smluvní strana převzít závazky alespoň pěti ze sedmi pevně stanovených článků, z nichž jedním je článek 13). S cílem zajistit účinné uplatnění práva na sociální (a lékařskou pomoc) se smluvní strany v čl. 13 zavázaly (1) zajistit, že každé osobě, která je bez přiměřených prostředků a která není schopna si takové prostředky zajistit buď sama vlastním úsilím nebo je získat z jiných zdrojů, zejména prostřednictvím dávek ze systému sociálního a zabezpečení, bude poskytnuta přiměřená pomoc a v případě nemoci i péče nezbytná podle jejího stavu (2) stanovit, že každému se může dostat prostřednictvím kompetentních veřejných nebo soukromých služeb dostat takového poradenství a osobní pomoci nezbytné k zabránění, odstranění nebo zmírnění stavu potřeby jednotlivce nebo rodiny. Právní výklad (hodnocení souladu vnitrostátního práva a praxe se závazky plynoucími z Evropské sociální charty) činí Výbor pro sociální práva složený z nezávislých expertů, jejich výklad obsažený v tzv. Závěrech (Conclusions) se předává Výboru ministrů rady Evropy a Parlamentnímu shromáždění Rady Evropy a veřejně se publikuje při souhrnném hodnocení národních zpráv o plnění přijatých závazků na základě čl. 21 a 22 Charty. Výklad podávaný Výborem vychází z hodnocení konkrétních národních situací a formuluje obecně požadované minimální evropské standardy. Právní úprava přijatá v České republice od 1. 1. 2004 prozatím nebyla podle vědomostí Nejvyššího správního soudu předmětem posouzení Výborem, nicméně tento orgán již několikrát posuzoval obdobné úpravy přijímané v jiných členských státech, které jsou smluvními stranami Charty. Obecně je článek 13 odst. 1 Evropské sociální charty vykládán Výborem tak, že pomoc na jeho základě poskytovaná, musí být poskytována tak dlouho, dokud potřeba trvá (Conclusions XIII - 4, obecný úvod k Závěrům - veškeré citace výkladu Výboru v tomto odůvodnění podle *Droits de l'homme, cahiers de la Charte sociale. No 7, La protection sociale dans la Charte sociale européenne, 2e édition, du Conseil de l'Europe, 2000*). Ačkoliv je sociální pomoc ve své podstatě dočasná a pomáhá lidem překlenout výjimečné situace, dostatečné prostředky by měly být v podstatě jediným kritériem pro odepření, přerušení nebo snížení pomoci. Výbor však zaznamenal, že stále více smluvních stran podmiňuje vznik nároku a pokračování výplaty zaručeného příjmu hledáním zaměstnání. Výbor si samozřejmě uvědomuje, že účelem těchto podmínek je povzbudit sociální a profesionální reintegraci dotčených osob. Výslovně uvedl, že sociální

pomoc by neměla být omezena na výplatu příspěvku na živobytí a že konečným cílem každého systému sociální pomoc musí být dosažení situace, kdy pomoc nebude dále požadována, tj. kdy osoby, kterých se to týká, naleznou práci nebo procházejí odborným výcvikem. Takové podmínky však Výbor považuje za slučitelné s Chartou „pouze do té míry, pokud jsou tyto podmínky odůvodněné a plně odpovídají cíli poskytnout dlouhodobé řešení problému deprivace zakoušené jednotlivcem“ v orig.: „... ces conditions ne sont pas contraires à la Charte seulement dans la mesure où (elles) sont raisonnables et ...s'intègrent pleinement à la perspective de solutions durables à l'état de dénuement dans lequel se trouvent certaines personnes (Conclusions XIV - 1, p. 54). Výbor bedlivě posuzuje, zda smluvní strany nepřekračují tato omezení, a tím nezabavují právo na sociální pomoc jeho podstaty („si le droit à l'assistance sociale n'est pas vidé de sa substance“). Výbor požaduje od smluvních stran informace, co se považuje za „vhodné“ zaměstnání, z jakých důvodů může být pracovní místo nebo výcvik odmítnut, délka přerušení nebo snížení výplaty dávek v případě neodůvodněného odmítnutí a existence jiné formy pomoci během této doby, počet osob, kterých se to týká. Tyto žádosti Výboru a v minulosti projevené názory (považované všeobecně za „case law“) tak podle názoru Nejvyššího správního soudu představují významné vodítko pro utváření náhledu na aplikaci vnitrostátní úpravy ve vztahu ke závazkům přijatým v souvislosti s ratifikací Charty. Obdobně nutno nahlížet na požadavek čl. 13 odst. 3, aby smluvní strany zajistily možnost každému obdržet poradenskou a personální pomoc, která je nutná k předcházení, odstranění nebo zmírnění stavu potřeby. Sociální a pracovní reintegrace těchto osob podle názoru Výboru závisí na účinnosti těchto opatření, podle Výboru jde o základní doplněk závazku uvedeného v čl. 13 odst. 1. Vyžaduje se, aby služby zahrnovaly preventivní akce, doprovod a péči (tedy identifikaci příčin stavu potřeby, přičemž nabídka pracovních příležitostí podle názoru Výboru spolu s odborným výcvikem nebo rekvalifikací tvoří základní prvek strategií pro odstranění chudoby; tyto služby musí být vybaveny dostatečně kvalifikovanými pracovníky).

Pokud má Nejvyšší správní soud odpovědět na první položenou otázku, zda krajský soud užil právní ustanovení všech předpisů, která jsou pro posuzovanou věc relevantní, musí odpovědět, že nikoli. Ustanovení § 7 zákona o sociální potřebnosti představuje jen dílčí úpravu, a to v případě stěžovatele úpravu řešící jen určité důsledky předchozích dějů; bylo proto z hlediska krajského soudu na místě zabývat se veškerými právními souvislostmi odnětí dávky sociální péče jako důsledku deklarované neposkytnuté součinnosti ze strany stěžovatele. Především bylo nutno postavit najisto, jaké jsou podmínky nároku na dávky sociální péče, kdy nárok vzniká, kdy vzniká nárok na výplatu, zda a jak příslušné předpisy řeší časové souvislosti posuzování podmínek nároku, či podmínek nároku na výplatu, zda a jak je upravena průběžná kontrola trvání podmínek nároku, to vše s ohledem na přechodná opatření plynoucí z čl. II zákona č. 422/2003 Sb. Jde o posouzení sine qua non, neboť stěžovateli bylo kladeno za vinu, že neosvědčil v průběhu pobírání přiznané dávky sociální péče existenci jedné z podmínek, jež byla do právní normy včleněna 1. 1. 2004. Bylo potřeba posoudit, zda zákon stanoví, jak splnění takové podmínky posuzovat z hlediska plynutí času. Podle shora citovaného zákona č. 100/1998 Sb. vzniká nárok na tuto dávku splněním podmínek stanovených tímto zákonem – vzniká tak první výkladový problém; nutno totiž dovodit, zda tato úprava dopadá i na nároky na dávky sociální péče, jejichž podmínky stanoví zvláštní zákony. Zde nutno vyjít z výkladu historického, který objasní, že cit. zákon č. 100/1988 Sb., byl ve své době koncipován jako všezahrnující norma, postupnými zásadními změnami společensko-ekonomickými (rok 1989, zánik federace, vznik České republiky) byla též ovlivněna struktura norem v oblasti sociálních práv, která vykazuje v oblasti sociální péče největší roztříštěnost. Nejvyšší správní soud se domnívá, že neexistuje žádný rozumný důvod, proč nepřijmout závěr, že analogie legis je zde možná a připustit užití

obecných ustanovení zákona č. 100/1998 Sb. i na dávky, jejichž podmínky jsou upraveny zákonem o sociální potřebnosti. Opačný závěr by totiž vedl k absolutnímu deficitu základních úprav nutných k přiznávání těchto dávek. Jestliže tedy vyjdeme z premisy, že nárok vzniká splněním podmínek, pak nutno vyjádřit, o jaké podmínky se jedná. Základní podmínkou je existence příjmu nižšího než životní minimum (tato podmínka se zkoumá za období šesti měsíců před podáním žádosti anebo ke dni podání žádosti /§ 1 odst. 7 zákona o sociální potřebnosti/); v této množině jedinců, kteří nemají dostatečný příjem, se připojuje další podmínka, že musí být buď v pracovním nebo obdobném vztahu, nebo vykonávat samostatnou výdělečnou činnost, anebo být veden v evidenci uchazečů o zaměstnání (§ 3 odst. 3) – zde jsou ovšem předpisy již deficitní, neboť není jasné, k jakému okamžiku má být tato podmínka splněna, třetí podmínkou je, že si jedinec nemůže takto nízký příjem zvýšit vlastním přičiněním (a to z vážných důvodů, přičemž v projednávané věci šlo o možnost zvýšit si příjem vlastní prací) - ostatní kautely nejsou pro posuzovanou věc rozhodné. V řízení, které je ovládáno správním řádem (§ 126 zákona č. 100/1998 Sb., o sociálním zabezpečení), by tedy musely být předmětem zjištění skutkového stavu tyto okolnosti: **úroveň příjmu, personální status** (existence evidence uchazeče o zaměstnání) a **nemožnost zvýšit si příjem vlastním přičiněním**, v projednávané věci **vlastní prací z vážných důvodů**. Pro jedince vedeného jako uchazeč o zaměstnání v příslušné evidenci pak zákon od 1. 1. 2004 stanovil jako čtvrtou podmínku nároku („... nepovažuje se za sociálně potřebného ...“, tedy „nemá nárok“) **„projevnout snahu zabezpečit si zvýšení příjmu vlastní prací“**.

Na tomto místě ovšem nutno zaznamenat rozpor mezi ustanovením § 90 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, jenž jako podmínky nároku na dávky sociálně péče klade pouze dvě skutečnosti: nedostatečné příjmy a nemožnost zajistit vhodné zaměstnání k tomu příslušným orgánem, a zákonem o sociální potřebnosti, který vymezuje i jiné podmínky než cit. zákon č. 100/1988 Sb. Přestože zákon č. 100/1988 Sb. neobsahuje odkaz na zvláštní předpisy, které dále podmínky poskytování sociální péče specifikují, nutno vidět historické souvislosti vzniku všech těchto norem a uzavřít, že nejde o rozpor nepřekonatelný; Nejvyšší správní soud vidí v zákonu č. 100/1988 Sb. pozůstatek obecné normy upravující sociální zabezpečení, která byla zvláštními zákony později přijímanými posléze významně modifikována – zde zákonem o životním minimu (jenž poprvé vymezil na zákonné úrovni onu hranici „dostatečných příjmů“) a zákonem o sociální potřebnosti, jenž precizoval další podmínky, za nichž jsou dávky poskytovány.

Prvou poznámkou, kterou musí Nejvyšší správní soud učinit k výkladu shora uvedených právních předpisů, je konstatování, že právní úprava je deficitní z hlediska určení časového momentu, k němuž se má upínat splnění podmínek nároku; k tomu je již na tomto místě možno uvést, že pokud zákon stanoví jako podmínku nároku, že si jedinec nemůže z vážných důvodů zvýšit příjem vlastním přičiněním, popřípadě, že „neprojevuje snahu ...“, pak je zcela esenciální nutností vymezit, k jakému momentu budou tyto podmínky zkoumány. Obvyklý předpoklad užívaný v oblasti sociálního zabezpečení, že nárok vznikne splněním časově poslední podmínky, zde nelze ze zřejmých důvodů (spočívajících ve specifickosti těchto podmínek) aplikovat. Uvedené právní předpisy rovněž nestanoví žádné zvláštní podmínky pro výplatu dávek, takže lze usuzovat, že nárok na výplatu vzniká splněním podmínek pro vznik nároku a podáním žádosti o dávku. Dalším problémem je dokazování negativního faktu – prokázat, že někdo něco nemůže je v zásadě nemožné. Správní orgány by tedy musely v řízení prokázat opak, že žadatel o dávku je schopen zvýšit si příjem vlastní prací, anebo že mu v tom brání existence vážných důvodů, a opřít tento svůj závěr o řadu skutkových zjištění. Pojem „vážné důvody“ je neurčitým právním pojmem, jenž musí být správním orgánem vyložen (k postupu správních orgánů při aplikaci normy obsahující

neurčitý právní pojem zdejší soud již několikrát judikoval, srov. například rozsudek ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004 - 73, publikovaný pod č. 701/2005 Sb. NSS). V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl: „*Při interpretaci neurčitého právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam neurčitého pojmu objasnit.*“ Totéž platí o výrazu „projevovat snahu zabezpečit si ...“. Ovšem zásadně nutno uvést, že třetí a čtvrtá podmínka jsou ve vnitřním logickém rozporu – jestliže si někdo může zvýšit příjem vlastní prací (a je z nároku na dávky vyloučen), pak již není na místě zkoumat, zda projevoval snahu zvýšit si příjem vlastní prací. Přitom právní norma (zákon o sociální potřebnosti) tyto podmínky nijak hierarchicky nestaví. Nezbyvá než věc vyložit po rozumu tak, že čtvrtá podmínka se může uplatnit pouze tehdy, jsou-li dány vážné důvody, pro které si nelze zvýšit příjem vlastní prací, a za této situace bude přistupovat zkoumání podmínky „projevené snahy“. Jak shora uvedeno, „projevit snahu“ je opět neurčitý právní pojem, ke kterému musí správní orgán za situace, kdy zákon nepodává žádnou interpretaci, přistoupit tak, jak již správní soudy začasté vyložily. Zjišťování podkladů pro rozhodnutí pak bylo ovládáno § 32 a násl. správního řádu, přičemž žadatele o dávku mohla stíhat povinnost osvědčit splnění těch podmínek, jež pro něj byly evidentní a z předpisu jasně plynuly. Jestliže správní orgán jasně nevyložil předem, co považuje za vážné důvody, pro které se toleruje, že žadatel si nezvyšuje příjem vlastní prací (například v žádosti o dávku), stejně tak, pokud jde o „projevování snahy zvýšit si příjem“, a to v jasně vymezeném časovém rámci, neboť ten ze zákona o sociální potřebnosti neplyne (tj. zda věc je posuzována ke dni podání žádosti, a jsou-li podmínky splněny, za jakých okolností lze podrobit příjemce dávky opětovnému zkoumání trvání podmínek, zda každý den, či každý měsíc, či v jiném časovém období) . Teprve poté, co jsou neurčité právní pojmy vyloženy, může je správní orgán konfrontovat se skutkovými zjištěními. Pokud jde o deficit určení časových momentů, k nimž se má splnění podmínky upínat, považuje je Nejvyšší správní soud v případech, kdy již byla dávka přiznána, za fatální pro možnost přezkoumávat přiznanou dávku; zákon č. 100/1988 Sb. opravňuje dávku odejmout, zjistí-li se, že nárok zanikl. Zákon o sociální potřebnosti umožňuje (§ 7) odejmout přiznanou dávku jako sankční opatření, jestliže příjemce neosvědčí rozhodné skutečnosti, k čemuž byl vyzván. Žádný ze shora citovaných zákonů však nestanoví správním orgánům oprávnění v nějakých časových intervalech kontrolovat, zda podmínky, které žadatel splnil při přiznání dávky, trvají každý den či měsíc či jinak určený časový úsek. Přejícné ustanovení v zákoně č. 422/2003 Sb. uložilo správním úřadům posoudit nárok u přiznaných dávek podle nových podmínek do 30. 6. 2004. Zde ovšem také nebylo nic řečeno tom, k jakému časovému momentu mají být nové podmínky posouzeny. Tato časová neurčitost by mohla být totiž velmi jednoduše zneužita až šikanózním způsobem, pokud by se jako rozhodující oprávnění vzalo to, jež umožňuje po příjemci dávky žádat osvědčení skutečností rozhodných pro nárok, jeho výši a výplatu, avšak neurčité právní pojmy nejsou jasně vyloženy. Příjemci dávky totiž musí být předem (tedy předvídatelně) jasno, jaká konkrétní „snaha“ a v jakých formách a v jakých časových souvislostech u něj bude hodnocena kladně, a jaká nikoli; může pak osvědčovat jen skutečnost, jež byla jasně a konkrétně postavena jako právě pro něj rozhodující – z tohoto hlediska je poučení, které stěžovateli bylo uděleno 13. 4. 2004, naprosto imperfektní. K právní úpravě přijaté k 1. 1. 2004 lze pak uvést: správní orgány měly podle přechodných ustanovení posoudit nároky u všech již přiznaných dávek, a to v šestiměsíčním období (od 1. 1. do 30. 6. 2004), a to podle kritérií zavedených od 1. 1. 2004. Jednou z nově zavedených podmínek pro uchazeče o zaměstnání bylo ono „projevování snahy zabezpečit si zvýšení příjmu vlastní prací“. Ve světle shora uvedených výhrad je možno konstatovat, že bez ryze individuálního přístupu ke každému příjemci dávky, podloženého individuálním „plánem na začlenění“, profesionální poradenskou činností ať již ze strany úřadu práce či orgánů sociální péče, nemohlo přijaté opatření, které sledovalo

zesílení motivace k nalezení práce (alespoň tak Nejvyšší správní soud usuzuje z důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona, tisk 394) být jakkoli účinné. Pokud byl přístup správního orgánu takový, jak se projevil v projednávané věci, musela být právní úprava vnímána ze strany příjemců dávek jako kontraproduktivní a nepřátelská. Jak hodnotit jinak situaci, kdy dlouhodobě nezaměstnaný jedinec pobírající dlouhodobě sociální dávky je informován těžko čitelným formulářem (těžko čitelným z hlediska formulací), že má „projevovat snahu“ velmi diskutabilně vymezenými způsoby; v tomto ohledu dává Nejvyšší správní soud zcela za pravdu stěžovateli, že jedinec, jehož disponibilní příjem po úhradě nákladů bydlení činí cca 2300 Kč měsíčně si těžko může kupovat pravidelně denní tisk, komunikovat na internetu (zde Nejvyššímu správnímu soudu zbývá jen povzdech nad veškerými proklamacemi státních orgánů o nástrojích sociálního začleňování, nemluvě o dostupnosti bezplatného přístupu na internet); zcela nejasný zůstává vztah k předpisům o zaměstnanosti – odkaz na § 6 odst. 1 zákona č. 1/1991 Sb., naprosto nic neřeší – toto ustanovení je ryze proklamativní (kdo chce, si hledá práci sám, kdo nechce, obrátí se na úřad práce) – jistě nebylo náhodou, že v novém zákoně o zaměstnanosti (č. 454/2004 Sb.) je nenajdeme. Přitom tuto snahu měl stěžovatel projevovat od 9. 6. do 12. 7. 2004 (anebo od poučení o nové právní úpravě, tedy od dubna 2004?). Jaký význam mělo právě toto jednoměsíční období pro člověka, jenž byl poznamenán deprivací plynoucí z dlouhodobé závislosti na dávkách sociální potřeby, jak lze z jeho podání jasně dovozovat? Pokud žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí uváděl, že skutečnost, že stěžovatel nepředložil důkazy o „projevování své snahy“ vztahoval k nějakému dlouhému období, a to přičetl stěžovateli k tíži, pak je toto rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť není jasné, k jakému období se měla „snaha“ vztahovat. Uvážíme-li, že podmínka byla do zákona začleněna 1. 1. 2004, snad žalovaný neuvažoval o rektroaktivitě této podmínky, tedy že snad bylo třeba, aby se stěžovatel „více snažil“ již před 1. 1. 2004. Projevy „snahy“ mohou být u různých jedinců velmi různorodé, a sociální péče by měla být poskytována profesionály, kteří jsou znalí zásad sociální práce s jedinci dlouhodobě závislými na dávkách tohoto typu. V této souvislosti neobstojí tvrzení žalovaného ve vyjádření ke kasační stížnosti, že při rozhodování o odnětí dávky bylo přihlédnuto k individuálním možnostem a schopnostem stěžovatele; toto tvrzení není nijak vyjádřeno v rozhodnutí samém, a co je horší, nenalézá žádné opory ve správním spisu. Zde Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než poukázat na úpravu v Evropské sociální chartě; postup žalovaného i orgánu I. stupně byl s těmito mezinárodními závazky jasně v rozporu. Žalovaný ani správní orgán I. stupně neposkytl stěžovateli žádnou odbornou pomoc v jeho složité sociální situaci, nemluvě o profesionálním poradenství, otázkou je, jaké poradenství a jaký přístup volil příslušný úřad práce – to, že otázka začlenění na trh práce se stala předmětem činnosti dvou orgánů (úřadů práce a příslušných obecních úřadů) je jistě možné, ale propojení právních úprav je zcela nezbytné, bez koordinace činnosti těchto dvou orgánů může dojít jen k posílení deprivace příjemců dávek (samozřejmě případ od případu může vykazovat jiná specifika) a protizákonnému odepření pomoci. Nelze také odhlédnout od právní úpravy tehdy účinného zákona o zaměstnanosti, podle níž jediným orgánem v tomto státě, jenž disponuje aktuálním přehledem volných pracovních míst, byl úřad práce, přičemž zaměstnavatelé byli povinni v krátkých lhůtách tato místa úřadům práce oznamovat. Stěžovatel pravidelně úřad práce navštěvoval a plnil veškeré povinnosti uchazeče podle předpisů o zaměstnanosti (alespoň to tvrdí ve svých podáních); klade pak po právu otázku, o jaká místa se měl tedy zajímat, když ani profesionální orgán k tomu určený disponující nejlepším přehledem mu nebyl schopen pomoci.

Účely normativní regulace jsou obecně dvojí: axiologické, zejména spravedlnostní, a dále funkčního uspořádání poměrů. Právní úprava sociální potřeby, jak byla pro uchazeče o zaměstnání přijata od 1. 1. 2004, mohla splnit tyto dva účely jediné

za podmínky, že by byla doprovázena individuálním přístupem profesionálů v oboru sociální práce, a tím mohly být korigovány nedostatky této právní úpravy. To, že se tak nejméně v posuzovaném případě nestalo, však nemůže jít k tíži stěžovatele. Nejvyšší správní soud nemíní zastírat, že se nad touto právní úpravou hluboce zamýšlel i z hledisek její ústavní konformity, zejména pokud jde o princip rovnosti v právech, zásadu nediskriminace, právní jistotu a předvídatelnost rozhodnutí orgánů veřejné moci. Nepřehlédl, že pokud jde o povinnost „projevovat snahu“ byla zavedena pouze pro jedinou skupinu sociálně potřebných, či žadatelů o dávku, totiž pro uchazeče o zaměstnání; jak ale například nahlížet na příjemce dávky, jehož příjem z pracovního poměru je na minimální úrovni a s ohledem na počet společně posuzovaných osob stát vyplácí relativně vysoké dávky sociální péče? Do jaké míry má taková osoba „projevovat snahu“ zvýšit si příjem vlastní prací“ a kam až mohou jít požadavky státu? Je odůvodněné, aby z této povinnosti „více se snažit“ byla taková osoba vyňata? Přes tyto pochybnosti, které především nebyly podloženy námitkami kasační stížnosti, prozatím Nejvyšší správní soud zaujal postoj, že právní úprava může být aplikována ústavně konformním způsobem, bude-li doprovázena masivní sociální prací, ať již ze strany úřadů práce či orgánů sociální péče, doprovázena řádnou diagnostikou situace příjemce dávky, a společně přijatým plánem řešení jeho situace; pak nebude moci dojít k takovému přístupu, jaký byl předložen Nejvyššímu správnímu soudu stěžovatelem. Přitom na poskytnutí odborné pomoci (poradenské) měl stěžovatel právo vyplývající jednak z norem vnitrostátních (zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, jednak z norem mezinárodních, čl. 13 odst. 3 Evropské sociální charty). Další deficity právní úpravy, jakými jsou nevymezení období, po které se dávka odnímá, a určení forem zabezpečení základních potřeb spjatých s právem na lidskou důstojnost, budou muset k tomu příslušné orgány vyplnit takovým přístupem, který by snesl měřítko ústavní konformity a nezasahoval ústavně zaručená lidská práva a principy právního státu.

Nejvyšší správní soud při výkladu shora vymezených právních norem a mezinárodní smlouvy postupoval při vázanosti smyslem a účelem zákona, především zákona o sociální potřebnosti. Shledal primárně konflikt mezi doslovným zněním zákona a jeho smyslem a účelem, a proto zaujal výklad, jenž by měl představovat bariéru možné libovůle při aplikaci práva (srov. pl. ÚS-st-1/96). Jak konstatoval Ústavní soud v označeném stanovisku, „při rekonstrukci smyslu a účelu zákona sehrávají ... vlastní představy interpreta o teleologické racionalitě právního ustanovení klíčovou roli“. Systematické souvislosti úpravy sociální péče pak přivedly Nejvyšší správní soud k výkladu, jenž se nezastavil u doslovného znění jediného ustanovení (zde § 7 zákona o sociální potřebnosti). Tento přístup však vyžadoval transparentnost odůvodnění. Především v oboru veřejného práva pak nebylo možno odhlédnout od přiměřenosti výsledku výkladu a shody tohoto výsledku se spravedlnostními představami, jež jsou akceptovány jako převládající. Projednávaná věc je ilustrací teoreticky zpracovaných metodologických přístupů k interpretaci práva, podle nichž lpění na doslovném znění určitého ustanovení bez zvažování účelu normativní úpravy a finality rozhodnutí (spravedlnostní a funkčních dopadů) může vést k frustraci a odcizení vznikající v důsledku mechanické aplikace nezohledňující účely (srov.: Pavel Holländer: Interpretace ústavního práva: metodologický hlavolam?, in: Pocta Vladimíru Mikule, ASPI Publishing 2002, str. 47 a násl.)

Nejvyšší správní soud tedy Krajskému soudu v Ostravě jednak vytýká, že užil pouze minimální výsek právních norem použitelných na projednávanou věc, a pokud použil normy přiléhavé, omezil se pouze na jejich doslovný gramatický výklad a nezkoumal širší právní souvislosti potřebné k zaujetí ústavně konformního výkladu. Kasační stížnost proto byla

shledána důvodnou a rozsudek krajského soudu byl zrušen a věc vrácena k dalšímu jednání (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Správní orgán nevyložil jasně neurčitý právní pojem „projevovat snahu o zabezpečení zvýšení příjmu vlastní prací“ zejména v otázce pojmu „snaha“, a to přísně individualizovaně ve vztahu ke konkrétnímu jedinci, na základě řádné sociální diagnózy, v součinnosti s orgány zaměstnanosti, nevymezil jasně časové okolnosti, kdy měla být ona „snaha projevována“, a to tak, aby toto vymezení bylo racionální a přijatelné pro jedince deprivovaného dlouhodobým setrváváním v závislosti na dávkách sociální péče. Jeho rozhodnutí bylo nezákonné a jako takové mělo být zrušeno, podle názoru zdejšího soudu byly důvody zrušit rozhodnutí správních orgánů obou stupňů pro nezákonnost.

Právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí je krajský soud vázán (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v dalším řízení.

Nejvyšší správní soud již nerozhodoval o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neboť rozhodl ve věci samé.

Obiter dictum Nejvyšší správní soud poznamenává, že posuzovaná právní věc nese všechny znaky přístupu jednoznačně kritizovaného v renomovaných studiích zabývajících se sociálním vyloučením; tím je všeobecný nedostatek spolupráce mezi úřady práce a úřady sociální pomoci, nízká motivace u skupin, u nichž je přetrvávání na povinnosti hledat si zaměstnání v podstatě neproduktivní, ponechávání na orgánu poskytujícím dávky, aby trval na požadavku hledání práce, aniž by bylo striktně vymezeno postavení úřadu práce při aktivním prosazování hledání zaměstnání (za situace, kdy financování dávek sociální potřeby leží na bedrech státu, je chybějící koordinace přístupu úřadu práce a obecních úřadů obzvláště alarmující), nutnost přihlédnout při požadavku na reintegraci ke všem okolnostem a sociálním podmínkám. Za situace, kdy v naší zemi disponujeme speciálními úřady zaměřenými na umísťování jedinců na trhu práce, zdá se potřeba koordinace jejich činnosti s úřady sociální pomoci (péče) zcela triviální a bezpodmínečnou (srov. kupř. Combattre l 'exclusion: L' aide sociale en Belgique, en Norvège, aux Pays-Bas et en République Tchèque, OECD, 1998).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. května 2006

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu