



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a JUDr. Petry Venclové, Ph.D. ve věci

žalobce: **M. B.**

proti
žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí, IČ 00551023**
sídlem Na Poříčním Právu 376/1, 128 01 Praha 2

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 6. 2020, č. j. MPSV-2020/127314-919

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se včasnou žalobou domáhal soudního přezkumu v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce ČR – Krajské pobočky v Pardubicích ze dne 4. 6. 2020, č. j. 9537/2020/NTR, jímž byla žalobci zamítnuta žádost o výplatu celé výše dávky hmotné

nouze – příspěvku na živobytí v penězích podané dne 10. 1. 2018. Žalobce odůvodnil žalobu následujícím způsobem:

2. Žalobce uvedl, že nová úprava zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, v platném znění (dále jen „zákon č. 111/2006 Sb.“ nebo jen „ZPHN“), zavedla výplatu části dávky příspěvek na živobytí v poukázkách na nákup zboží, což brání žalobci „*hledat si zaměstnání v zahraničí, když mi dle zákona dávku o hmotné nouze – můj jediný příjem vyplácí z velké části v poukázkách na zboží, za které si v zahraničí nic koupit není možné. Nemůžu proto v zahraničí za účelem hledání si tam zaměstnání.*“ Žalobce namítl, že správní orgány rozhodovaly v rozporu s nařízením Evropského parlamentu a Rady EU č. 492/2011 ze dne 5. 4. 2011 o volném pohybu pracovníku uvnitř unie, a to v rozporu s článkem 3 odst. 1, zamýšleným cílem institutu poukázek není možné bránit občanům ČR ve volném pohybu a pobytu po evropské unii ani znemožnit či ztížit jim přístup k zaměstnání v zahraničí. Úřad práce byl povinen upřednostnit právo mezinárodní před právy České republiky a byl povinen prostředky vyplácet v celém rozsahu v penězích a ustanovení o poukázkách nepoužít. Žalobce dále uvedl, že v žalovaném rozhodnutí „*nenášel žádnou právně relevantní argumentaci, podle níž Úřad práce smí v daném případě právo EU ignorovat a pohyb a pobyt českých občanů a pracovníků omezovat jejich vyplácením ve formě volně nesměnitelné měny – poukázek na nákup zboží a služeb, platných pouze na území České republiky.*“ Žalobce navrhl, aby soud rozhodl tak, že se rozhodnutí žalovaného mění s tím, že žádosti o výplatu celé dávky v penězích namísto poukázek na nákup zboží se vyhovuje.
3. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na žalované rozhodnutí, navrhl, aby soud žalobu zamítl.
4. Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích přezkoumal žalované rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení vedeném podle ust. § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“), přičemž dospěl k následujícím skutkovým a právním závěrům:
5. Mezi účastníky nejsou sporné a ze správního spisu vyplývají následující rozhodné skutečnosti:
6. Žalobce dne 10. 1. 2018 podal u Úřadu práce ČR - Krajské pobočky v Pardubicích jako správního orgánu I. stupně žádost o výplatu celé výše dávky hmotné nouze – příspěvku na živobytí v penězích. Již v této žádosti uvedl, že žádá o výplatu celé výše přiznaného příspěvku na živobytí v peněžní hotovosti z důvodu hledání si zaměstnání v zahraničí, kde nelze typizované poukázky uplatnit. Správní orgán I. stupně tuto žádost zamítl, přičemž uvedl, že ustanovení § 43 odst. 5 písm. a) ZPHN neumožňuje správnímu orgánu odstranit tvrdost zákona využitím diskreční pravomoci, zákon přímo stanoví, že jestliže příjemce této dávky pobírá dávku déle, než 6 měsíců v posledních 12 měsících bude dávka vyplacena tak, že nejméně 35% a nejvýš 65% dávky bude vyplaceno poukázkami oprávněnými k nákupu zboží ve stanovené hodnotě. Tato podmínka byla v případě žalobce splněna, proto nebylo možné vyhovět jeho žádosti. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí námitky, ve které v podstatě uvedl svůj názor, který opakoval i v žalobě, tedy že Úřad práce rozhodl v rozporu s nařízením Evropského parlamentu a rady „EU“ (č. 492/2011, ze dne 5. 4. 2011) o volném pohybu pracovníků uvnitř unie, a to v rozporu s článkem 3 odst. 1 písm. b), neboť v případě zájemce hledajícího práci v EU mimo území ČR, je úřad práce

povinen upřednostnit právo mezinárodní před právem ČR a proto je úřad práce povinen prostředky vyplácet v celém rozsahu v penězích a ustanovení o poukázkách nepoužít.

7. Žalovaný v napadeném rozhodnutí se vypořádal s odvolacími námitkami tak, že nejprve odkázal na ustanovení § 43 odst. 5 písm. a) ZPHN, z něhož vyplývá, že způsob výplaty příspěvku na živobytí může určit plátce dávky tak, že nejméně 35% a nejvýše 65% přiznané dávky bude poskytnuto využitím poukázky opravňující k nákupu zboží ve stanovené hodnotě a poté se zabýval blíže zmíněnou argumentací žalobce o rozporu se zmíněným nařízením Evropského parlamentu a rady EU. Žalobce v podstatě odvolací námitku zopakoval v žalobě a opětovně uvedl to, co již bylo obsaženo v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tedy že Úřad práce rozhodl v rozporu se zmíněným nařízením Evropského parlamentu a rady EU a uvedl, že Úřad práce v případě zájemce žádajícího o práci v EU mimo území ČR je povinen upřednostnit právo mezinárodní před právem ČR a je povinen prostředky vyplácet v celém rozsahu v penězích a ustanovení o poukázkách nepoužít.
8. K tomu soud uvádí, že smyslem a účelem tohoto soudního řízení není opětovné rozhodování soudu o odvolacích námitkách, kterými se již jednou zabýval odvolací správní orgán. Soudy ve správním soudnictví nejsou totiž další, třetí instancí ve správním řízení, ale v tomto soudním řízení platí stará procesní zásada „*iudex ne eat ultra petita partium*“, proto i ve správním soudnictví se soud řídí dispoziční zásadou, jejímž provedením je ustanovení § 71 odst. 1 písm. c) a d) s.ř.s., které ukládá žalobci uvést rozsah napadení žalovaného rozhodnutí a konkrétní ustanovení právních předpisů, jejichž porušení se dovolává s tím, aby ze souhrnu tvrzení žalobce vyplývalo, že byl zkrácen na svém právu. Činnost soudu je pak ohraničena rámcem takto vymezeným, s výjimkou případu, kdy je soud povinen ex officio zjistit vady žalovaného rozhodnutí, přičemž se soud musí a může omezit pouze na přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.). Soud ve správním soudnictví nemůže již nahrazovat činnost odvolacího správního orgánu, tedy jestliže se odvolacími námitkami, které jsou zopakovány v podstatě v žalobě, zabýval věcně žalovaný, nemůže soud ve správním soudnictví odhlédnout od rozhodnutí žalovaného a opětovně se zabývat těmito námitkami tak, jak se jimi zabýval odvolací správní orgán, protože tím by vlastně opětovně rozhodoval o odvolání žalobce proti rozhodnutí správních orgánů prvního stupně soud. Hodnocení zákonnosti žalovaného rozhodnutí je proto v daném případě podstatné pro to, jakým způsobem se s těmito odvolacími námitkami vypořádal žalovaný správní orgán. K tomu je třeba dodat, že v případě drobných odchylek, tj. jestliže krajský soud se zcela neztotožní s tím, jak se odvolací orgán vypořádal s odvolacími námitkami, může pouze korigovat právní názor, o který se opírá žalované rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007-87), a navíc soud ve správním soudnictví nemůže zcela změnit právní názor odvolacího správního orgánu, protože podstatná změna právního názoru odvolacího orgánu soudem ve správním soudnictví by mohla vést k nezákonnosti rozhodnutí soudu (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1999, sp. zn. IV. ÚS 279/99). Proto krajský soud se v dané věci musel zaměřit v případě výše zmíněných žalobních bodů, které obsahují v podstatě totožné námitky, jaké byly uvedeny v odvolání, pouze na to, zda se s nimi žalovaný vypořádal tak, že jeho rozhodnutí je přezkoumatelné, srozumitelné a obsahuje dostatek správných důvodů k rozhodnutí, čili netrpí vadou uvedenou v § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. a vzhledem k této skutečnosti je třeba na místě zdůraznit, že není smyslem

soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto soud bude v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění (srov. např. rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod číslem 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47).

9. Proto soud předesílá, že vzhledem k tomu, že v případě shody žalobních námitek s námitkami uplatněnými již v řízení před žalovaným, bude soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění, neboť není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 – 47, všechny dostupné na www.nssoud.cz).
10. V rozsudcích ze dne 22. 1. 2007, č. j. 8 Afs 55/2005-74, a ze dne 29. 2. 2008, č. j. 8 Afs 98/2007-73, oba dostupné na www.nssoud.cz (tyto závěry byly aprobovány i Ústavním soudem - srov. např. usnesení ze dne 11. 2. 2008, sp. zn. I. ÚS 1841/07, dostupné na <http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>), Nejvyšší správní soud dokonce konstatoval, že uvedení konkrétních žalobních námitek nelze nahradit ani zopakováním námitek uplatněných v odvolání, či snad pouhým odkazem na takové podání již proto, že odvolací námítka směřovaly proti jinému rozhodnutí (proti rozhodnutí správce daně), než které bylo předmětem přezkumu krajským soudem (rozhodnutí žalovaného).
11. Jediné tvrzení, které žalobce na rozdíl od odvolání použil v žalobě, spočívá v jeho názoru na způsob vypořádání odvolací námítka, kdy žalobce tvrdí, že: „*V napadeném rozhodnutí MPSV jsem nenašel žádnou právně relevantní argumentaci, podle níž Úřad práce smí v daném případě právo EU ignorovat a pobyt českých občanů a pracovníků omezovat jejich vyplácení ve formě volně nesměnitelné měny – poukázek na nákup zboží a služeb, platných pouze na území České republiky*“.
12. S tímto názorem žalobce se krajský soud neztotožňuje, když naopak krajský soud v žalovaném rozhodnutí „našel“ právně relevantní argumentaci, kterou se žalovaný v daném případě vypořádal s touto námitkou žalobce. Žalovaný nejprve správně poukázal na ustanovení § 43 odst. 5 písm. a) ZPHN, ze kterého přímo vyplývá oprávnění správního orgánu rozhodujícího o způsobu výplaty příspěvku na živobytí určit způsob výplaty tak, že nejméně 35% a nejvýše 65% přiznané dávky bude poskytnuto využitím poukázky opravňující k nákupu zboží ve stanovené hodnotě a správně poukázal i na článek 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož je zaručeno každému, kdo se nachází ve hmotné nouzi, právo na zajištění pomoci nezbytné pro zabezpečení základních životních podmínek, přičemž tohoto práva je možné se domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení v České republice provádějí (článek 41, odst. 1 Listiny základních práv a svobod). A právě tímto zákonem je nepochybně i ZPHN a k němu podpůrný zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu. Žalovaný správně uvedl, že zmíněná dávka je „*primárně určena na úhradu potřeb osob či osob společně posuzovaných a to na úrovni zabezpečující jejich základní životní podmínky, kdy se jedná zejména o zajištění stravy, ošacení, obuvi, základních hygienických potřeb apod. a proto tak tato dávka neplní funkci podpory výkonu práv garantovaných článkem 45 Smlouvy o fungování Evropské unie, tedy na krytí*“.

nákladů spojených s hledáním zaměstnání v jiném členském státě Evropské unie.“ V případě námitky žalobce o rozporu s nařízením Evropského parlamentu a Rady EU č. 492/2011 ze dne 5. 4. 2011 (dále jen „Nařízení“) se touto žalovaný zabýval, přičemž nejprve výklad obsahu tohoto nařízení, které umožňuje jedno ze základních práv pracovníků a jejich rodin, a to volný pohyb, tedy mobilitu pracovníků uvnitř evropské unie, předpokládá, že je zajištěn volný pohyb pracovníků bez jakékoliv diskriminace mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky. Ve vztahu k námitce žalobce žalovaný uvedl, že *„odvolatel tak má možnost výše uvedené právo dle svých vlastních možností a schopností realizovat, a to rovněž s ohledem na své celkové příjmové, sociální a majetkové poměry, avšak v rámci zachování nároku na dávku PNŽ, její výši a výplatou v nepojistném dávkovém systému České republiky nelze Nařízení na odvolatele aplikovat, neboť na území České republiky neplní podmínky stanovené pro migrující pracovníky a jejich rodinné příslušníky, naopak musí být i nadále plněny podmínky stanovení ZPHN.*“ Z výše citovaného závěru žalovaného vyplývá právně relevantní argumentace, podle níž Úřad práce v daném případě postupoval v souladu s platnou právní úpravou, a není pravdou, jak tvrdil žalobce, že by svým postupem *„omezoval jejich vyplácení ve formě volně nesměnitelné měny – poukázek na nákup zboží a služeb, platných pouze na území České republiky*“. Navíc ani žalobce neprokázal a netvrdil, že si hledá zaměstnání v zahraničí, když naopak dlouhodobě pouze pobírá zmíněnou dávku, navíc jako příjemce dávky, a i kdyby si tuto práci v zahraničí hledal, tak může s ohledem na zajištění svých základních životních podmínek s poskytnutými prostředky samostatně nakládat. Protože jestliže si může nakoupit potřebné zboží na základě zmíněných poukázek v České republice a zbývající část dávky je vyplácena v penězích jako volné prostředky, tak žalobce nemůže tvrdit, že s tímto zakoupeným potřebným zbožím a s částí dávky vyplácené v penězích nemůže disponovat i v zahraničí. Ostatně ani žalobce v žalobě neuvedl, co mu brání takto postupovat, tedy tyto prostředky ať už zakoupené na základě poukázek, nebo část dávky vyplácené v penězích, že nemůže používat i v zahraničí. Navíc ani žalobce nezpochybnil výše citovaný závěr žalovaného, kterým mu byla vypořádána jeho námitka, a krajský soud není povinen za žalobce hledat adekvátní argumentaci, která by tento závěr žalovaného vyvracela a napadala. Navíc pokud žalobce ve vztahu k žalovanému rozhodnutí pouze namítá, že *„nenašel žádnou právně relevantní argumentaci*“ v rozhodnutí správních orgánů, tak z tohoto tvrzení lze dovodit pouze to, že žalobce spatřuje vadu žalovaného rozhodnutí v jeho nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů (§ 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.), takovou vadu však krajský soud neshledal, když naopak žalované rozhodnutí právně relevantní argumentaci k výše zmíněné námitce žalobce obsahuje (argumentace soudu viz výše). K výše uvedeným závěrům, které vycházejí z rozhodnutí žalovaného, navíc krajský soud dodává následující závěry:

13. Příspěvek na živobytí je základní dávkou pomoci v hmotné nouzi a je určen na úhradu potřeb osoby (společně posuzovaných osob) na úrovni zabezpečující její základní životní podmínky. Jedná se především o zabezpečení stravy, ošacení, obuvi, základních hygienických potřeb apod. (srov. § 1 a § 21 až § 29 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Funkcí příspěvku na živobytí není podpora výkonu práv garantovaných čl. 45 Smlouvy o fungování Evropské unie, resp. krytí nákladů spojených s hledáním zaměstnání v jiném členském státě Evropské unie.

14. Bez ohledu na funkci příspěvku na bydlení je však zřejmé, že pokud by žalobce chtěl vážně vykonávat zaměstnání v jiném členském státě Evropské unie [za pracovníka ve smyslu čl. 45 Smlouvy o fungování Evropské unie se dle ustálené judikatury považuje pouze osoba, která zaměstnání skutečně vykonává nebo chce vážně vykonávat (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 6. 2014 ve věci C-507/12, body 35 a 36), a proto v jiném členské zemi Evropské unie může pracovník pobývat pouze tak dlouho, dokud může prokázat, že práci aktivně hledá a současně má šanci ji najít (důkazem mohou být např. kopie žádostí o zaměstnání, pozvánky na pohovory, odpovědi na žádosti – viz https://europa.eu/youreurope/citizens/work/finding-job-abroad/cannot-find-work-abroad/faq/index_cs.htm)] a rozhodl se za účelem hledání zaměstnání vycestovat do jiného členského státu Evropské unie (byť lze využít např. služeb EURES - Evropského portálu pracovní mobility), tak okolnost, že je mu 35 % příspěvku na živobytí vypláceno v typizovaných poukázkách na nákup zboží, by ho zjevně v realizaci takového rozhodnutí nepřiměřeným způsobem neomezovala, neboť žalobce by mohl potřebné zboží (např. trvanlivé potraviny, šaty, obuv, základní hygienické potřeby apod.) za poukázky nakoupit v České republice a následně nakoupené zboží využívat v zahraničí. Ostatní náklady by žalobce mohl hradit v hotovosti z té části příspěvku na živobytí, která je mu vyplácena v penězích. Právní úprava obsažená v § 43 odst. 5 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi tak žalobci nebrání „hledat si zaměstnání v zahraničí“.
15. Pro úplnost soud na tomto místě dodává, že vhodnost, účelnost či sociální spravedlnost právní úpravy soud (a to ani Ústavní) zásadně neposuzuje, neboť tyto úvahy nepřisluší soudům, nýbrž zákonodárci, na něhož se musí případně žalobce se svými podněty obrátit. Jedná se totiž o otázky v podstatě politické, kam primárně spadá celá oblast tzv. sociálních práv (k tomu srov. např. bod 78 nálezu Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08, a dále bod 90 odůvodnění nálezu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, či usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2013, sp. zn. III. ÚS 1312/13. III. ÚS 1312/13).
16. Žalobcem zmiňovaný čl. 3 odst. 1 písm. b) nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 492/2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie na projednávanou věc nedopadá. Dle zmíněného ustanovení se nepoužijí právní a správní předpisy ani správní postupy členského státu, které, ačkoli se používají bez ohledu na státní příslušnost, mají za výlučný nebo hlavní cíl nebo účel znemožnit státním příslušníkům jiných členských států přístup k nabízenému zaměstnání. Žalobce však netvrdí, že by česká právní úprava, jejíž neaplikovatelnosti se dovolává, měla za výlučný nebo hlavní cíl nebo účel znemožnit státním příslušníkům jiných členských států přístup k nabízenému zaměstnání. Žalobce pouze namítá, že mu výše zmíněná česká právní úprava brání jakožto občanovi České republiky „hledat si v zaměstnání v zahraničí“ (tato teze navíc není správná - viz výše).
17. Protože žaloba nebyla důvodná, musel ji krajský soud zamítnout (§ 78 odst. 7 s.ř.s.).
18. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., když neúspěšný žalobce neměl právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému soud toto právo nepřiznal, když mu žádné náklady řízení podle obsahu spisu nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost (mimořádný opravný prostředek) ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Pardubice 22. září 2020

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předsedu senátu