



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl samosoudkyní JUDr. Alenou Hockou ve věci

žalobce: J. S., narozený X, bytem P. 125, 339 01 K.,
zastoupený: Mgr. Bc. Vladimír Volný, advokát, se sídlem
Paroubkova 228, 344 01 Domažlice,

proti

žalovanému: Ministerstvo práce a sociálních věcí, IČ 00551023, sídlem Na
Poříčním právu 376/1, 128 01 Praha 2 (dále i **MPSV**),

v řízení o žalobě ze dne 6.5.2019 proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20.3.2019 č.j. MPSV-2019/56743-914 o dávku příspěvek na živobytí,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 20.3.2019 č.j. MPSV-2019/56743-914 a jemu předcházející rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Plzni ze dne 14.2.2019 č.j. 4206/2019/KLT se zrušují a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žádný z účastníků nemá nárok na náhradu nákladů řízení.
- III. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Bc. Vladimíru Volnému se přiznává odměna ve výši 6.292,-Kč, která mu bude vyplacena ve lhůtě do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozhodnutí z účtu Krajského soudu v Plzni na účet číslo: 2901448215/2010, VS: 304519.

Odůvodnění:

1. Řízení v projednávané věci je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen **s.ř.s.**), a pro návrh na přezkoumání rozhodnutí je stanoven termín *žaloba*, účastníci jsou

označování *žalobce* a *žalovaný*. Podle § 4 odst. 1 písm. a) s.ř.s. soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen „správní orgán“). Ve věcech pomoci v hmotné nouzi rozhoduje specializovaný samosoudce, který má práva a povinnosti předsedy senátu (§ 31 odst. 2, 3 s.ř.s.). Dle § 75 odst. 1 s.ř.s. při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, tj. v této věci stav ke dni 20.3.2019.

2. Krajskému soudu v Plzni (dále jen **soud**) byla dne 6.5.2019 prostřednictvím datové schránky doručena včasná žaloba žalobce ze dne 6.5.2019 proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20.3.2019 č.j. MPSV-2019/56743-914, jehož kopie byla připojena, kterým žalovaný rozhodl o odvolání žalobce proti rozhodnutí Úřadu práce – krajská pobočka v Plzni (dále jen **ÚP** či **úřad práce**), ze dne 14.2.2019 č.j. 4206/2019/KLT o snížení dávky příspěvek na živobytí z 3.410,-Kč na 2.200,-Kč měsíčně ode dne 1.2.2019 takto: „Podle ustanovení § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen **správní řád**), se odvolání zamítá a výše uvedené rozhodnutí se potvrzuje.“
3. K žalobě byla také připojena kopie pravomocného usnesení zdejšího soudu ze dne 24.4.2019 č.j. Na 6/2019-20, jímž byl žalobci ustanoven pro řízení zástupcem výše uvedený advokát Mgr. Bc. Vladimír Volný. (Po dobu řízení o ustanovení zástupce se stavěla dvouměsíční lhůta pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s.ř.s., která počala znovu běžet doručením uvedeného usnesení soudu, tudíž předmětná žaloba byla podána včas.)
4. **V podané žalobě** žalobce zejména namítal, že napadené rozhodnutí žalovaného je nesprávné a v rozporu se zákonem a závěr žalovaného v tom směru, že v případě žalobce byly dány zákonné důvody pro snížení příspěvku na živobytí, není správný a nemůže obstát. Správní orgán učinil z nedostatečně zjištěného skutkového stavu nesprávné skutkové a právní závěry. Správní orgán I. stupně, tj. ÚP, a žalovaný vymezil nesrozumitelně jakési rozhodné období, když uzavřel, že žalobce pobíral déle než 6 měsíců příspěvek na živobytí ve výši 3.410 Kč a pro neaktivitu žalobce rozhodnutím správní orgán I. stupně snížil příspěvek na živobytí na částku 2.200 Kč měsíčně. ÚP ani žalovaný vůbec v odůvodnění rozhodnutí neuvádí, na základě kterých zjištění dospěl k závěru, že žalobce naplnil zákonné podmínky pro snížení příspěvku na živobytí, nerozvádí, jak dospěl k závěru, že pobírá déle než 6 měsíců příspěvek na živobytí ve výši 3.410 Kč, o které konkrétní šestiměsíční období se má jednat. Rozhodnutí je v tomto směru nepřezkoumatelné. Tuto nepřezkoumatelnost neodstranil ve svém rozhodnutí ani žalovaný, který se uplynutím 6 měsíční lhůty vůbec podrobně nezabýval. V odůvodnění rozhodnutí není vůbec uvedeno, kdy měla 6 měsíční doba začít běžet, zda a kdy se přerušovala a kdy měla skončit. ÚP ani žalovaný nevymezil nijak rozhodné období, když toliko uvedl, že rozhodným obdobím je vždy předchozí kalendářní měsíc. ÚP toliko uzavřel, že v měsíci lednu 2019 žalobce nesplnil zákonné podmínky pro to, aby mohl pobírat dávku - příspěvek na živobytí ve výši 3.410 Kč, když žalovaný na toto zcela nedostatečné odůvodnění rozhodnutí správního orgánu odkazuje. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného není vůbec zřejmé, jak je vymezena lhůta 6 měsíců, po kterou měl žalobce pobírat příspěvek na živobytí ve výši 3.410 Kč. Zákonná doba, po které je možné snížit příspěvek na živobytí, nebyla žalovaným a ÚP stanovena správně, když zákon stanoví, že v důsledku uplynutí 6 měsíců, kdy příjemce dávky pobírá příspěvek na živobytí a je prokazatelně neaktivní ve vztahu k aktivitám a snaze si obstarat příjem vlastní prací se

příspěvek na živobytí snižuje na částku existenčního minima. Žalovaný ani nevymezil trvání lhůty 6 měsíců, po kdy neměl být žalobce aktivní vůči úřadu práce, což je nezbytnou podmínkou pro následné hodnocení věci. Podstatným závěrem je závěr ÚP a žalovaného o tom, že žalobce byl neaktivní, což má žalobce za neprokázané, když je třeba zohlednit to, že žalobce se vždy účastnil aktivit tak, jak mu byly úřadem práce předloženy. Žalobci nemůže být přičítáno k tíži ani to, že mu ÚP v daném měsíci účast na projektech jím pořádaných nenabídl. Se závěry žalovaného žalobce navíc nesouhlasil, když má za to, že zákonná lhůta 6 měsíců, po kterou žadatel pobírá příspěvek na živobytí v částce životního minima, se přerušuje každou aktivitou předpokládanou zákonem. Žalovaný tak dospěl chybně k závěru o uplynutí zákonné lhůty, když žalobce má za to, že při každé prokazatelné účasti na projektu, organizovaném ÚP by se doba trvání projektu neměla jen započít, ale lhůta by se v takovém případě měla přerušovat a od ukončení účasti na projektu, organizovaném ÚP by po skončení účasti žalobce na takovém projektu běžet nová 6 měsíční lhůta. Závěr žalovaného o tom, že po uplynutí 6 měsíců, kdy vznikl žalobci na příspěvek na živobytí ve výši životního minima a v případě, kdy je tento příspěvek snížen na částku existenčního minima (2.200 Kč), lze tento příspěvek opět navýšit na částku životního minima (3.410 Kč) jen v případě, že v rozhodném měsíci nespadá pod kategorie osob, vymezených v ust. § 3 odst. 1 písm. a) bodu 1. až 10. zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi (dále jen **zákon**), nemůže obstát. Jednak žádné zákonné ustanovení shora uvedenou podmínku nestanoví, jednak jde o podmínku, na základě níž by osobám, které by pobíraly příspěvek na živobytí ve výši existenčního minima, bylo trvale znemožněno, aby mohly pobírat opětovně příspěvek na živobytí ve výši životního minima; takový závěr je nepřipustný. Žalobce konstatoval, že v dané věci je neobjasněný jak časový, tak činnostní prvek v přezkoumávané rozhodovací praxi žalovaného. Pro žalobce je rozhodování správních orgánů nepředvídatelným, což je dáno především nepředvídatelností pramenící z nesrozumitelnosti a nejednoznačnosti, ale i nedostatečného a rozporuplného zdůvodnění v rozhodnutí žalovaného ohledně vymezení rozhodného období. Rovněž nejsou dle žalobce rozumně zdůvodněny a vyloženy aktivity dle § 24 odst. 1 písm. f) zákona. Rozhodování žalovaného je v dané věci chaotické, nepřehledné a nesrozumitelné a tak i nepředvídatelné. Žalobce také poukázal na rozsudek zdejšího soudu č.j. 16 Ad 9/2018-40 ze dne 28.2.2019, kdy dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti a nepředvídatelnosti rozhodování žalovaného, jež dle názoru žalobce v dané věci přetrvává. V rozhodnutí žalovaného není logickým a srozumitelným způsobem odůvodněno nenaplnění prvku činnostního (vlastní zákonně relevantní aktivita příjemce, jíž je přiznání příspěvku ve výši životního minima podmíněno) a prvku časového (rozhodné období, za něž je činnostní prvek posuzován). Žalobce také vyjádřil, že nebylo žalovaným ani ÚP dodrženo ust. 36 odst. 3 správního řádu, když správní orgán I. stupně ani žalovaný před vydáním předmětného rozhodnutí neseznámili žalobce s podklady před vydáním rozhodnutí, když ze správního spisu vyplývá, že dne 6.2.2019 bylo žalobci doručeno oznámení o zahájení správního řízení zároveň s poučením dle § 36 odst. 3 správního řádu. Takovéto poučení, zejména při zahájení správního řízení považuje žalobce za nesprávné a předčasné, když tyto procesní úkony (zahájení řízení a výzva k seznámení se s podklady) by měly být věcně i časově odděleny. Závěrem žalobce navrhl zrušení napadeného rozhodnutí ze dne 20.3.2019 a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení; rovněž byla požadována odměna za zastoupení ustanoveného zástupce bez specifikace.

5. **Napadeným rozhodnutím ze dne 20.3.2019 č.j. MPSV-2019/56743-914** žalovaný jakožto správní orgán věcně příslušný podle § 77 zákona s odkazem na § 90 odst. 5 správního řádu zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí ÚP ze dne 14.2.2019 č.j. 4206/2019/KLT o

snížení dávky příspěvek na živobytí z 3.410,-Kč na 2.200,-Kč měsíčně ode dne 1.2.2019, přičemž toto rozhodnutí potvrdil. Z odůvodnění rozhodnutí ze dne 20.3.2019 vyplývá, že ÚP vydal dne 14.2.2019 rozhodnutí výše uvedeného č.j. o snížení příspěvku na živobytí z 3.410,-Kč na 2.200,-Kč měsíčně ode dne 1.2.2019 podle § 44 odst. 3 a odst. 7 písm. b) zákona. V odůvodnění rozhodnutí ÚP uvedl, že dávka pomoci v hmotné nouzi příspěvek na živobytí se snižuje na základě § 24 odst. 1 písm. f) zákona, kdy u osoby, která pobírá příspěvek na živobytí déle než šest kalendářních měsíců, náleží částka existenčního minima. Úřad práce dále konstatoval, že dle zjištění správního orgánu nebyl žadatel v posledních šesti měsících osobou, u které se nezkoumá snaha zvýšit si příjem vlastní prací dle § 11 odst. 3 zákona, neměl nárok na podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci a v měsíci 01/2019 se prokazatelně neúčastnil projektů organizovaných krajskou pobočkou úřadu práce, nebyl výdělečně činný, nebyl invalidní ve druhém stupni ani nevykonával veřejnou službu v rozsahu alespoň 20 hodin měsíčně, proto mu náleží pouze částka existenčního minima ve výši 2.200 Kč.

Proti rozhodnutí ÚP ze dne 14.2.2019 podal žalobce odvolání v zákonné lhůtě, neboť dle něho je mimo jiné nesprávné, když nebyl řádně a spolehlivě zjištěn skutkový stav; vždy se aktivit na úřadu práce účastnil, žádnou neodmítl a nelze mu přičítat k tíži, že mu úřad práce nic nenabídl a takto ho trestat; mělo by se na něj, jako dočasně práce neschopného, vztahovat výjimka dle § 11 odst. 3 zákona; také namítal, že v rozhodnutí není žádná doba 6 měsíců vůbec vymezena a rozhodnutí je tak nesrozumitelné a nepřezkoumatelné; správní orgán rovněž nezaslal výzvu ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu.

Dále bylo uvedeno, že z obsahu spisu úřadu práce bylo zjištěno, že žalobce je pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi posuzován sám, bez dalších společně posuzovaných osob; je veden v evidenci uchazečů o zaměstnání úřadu práce ode dne 19.11.2007 a dávka pomoci v hmotné nouzi mu byla přiznána a je vyplácena na základě žádosti ze dne 3.2.2016 a doložených rozhodných skutečností (je invalidní pro invaliditu prvního stupně, ale nemá nárok na výplatu invalidního důchodu). Také byla citována ustanovení § 21 odst. 1, 23 písm. a), § 24 odst. 1 písm. f) i § 3 odst. 1 písm. a) bod 1 až 10 zákona. Hlavním principem zákona č. 367/2016 Sb., kterým byl změněn zákon č. 111/2006 Sb. (dále jen **novela zákona**), je, že dlouhodobě neaktivní osoba má nárok na částku živobytí ve výši existenčního minima (tj. 2.200 Kč), nikoliv životního minima (tj. 3.410 Kč u osoby, která je posuzována samostatně bez dalších osob). Příspěvek na živobytí je tedy v zásadě konstruován tak, že snížení dávky je v případě neaktivity osoby, která pobírá příspěvek na živobytí déle než šest kalendářních měsíců, automatické. Účinnost uvedené novely zákona je od 1.2.2017, poprvé se tedy mohla částka živobytí neaktivním osobám snížit na existenční minimum v srpnu 2017. Splnění těchto podmínek hodnotil úřad práce pro rozhodování o nároku na dávku a její výši každý měsíc od měsíce srpna 2017, přičemž vycházel ze skutečností rozhodných z měsíce předcházejícího aktuální kalendářní měsíc. Rozhodným obdobím pro hodnocení aktivity žalobce (§ 10 odst. 5 zákona), v návaznosti na napadené rozhodnutí ÚP o snížení příspěvku na živobytí ode dne 1.2.2019, byl měsíc leden 2019, v němž u něho nebyla registrována žádná aktivita ve výše uvedeném smyslu, neúčastnil se skupinového poradenství na ÚP, nebyl ani osobou, u níž se v souladu s § 3 odst. 1 písm. a) bodu 1. až 10. zákona tato snaha nezkoumá. Rovněž bylo uvedeno, že novela zákona neváže snížení příspěvku na živobytí na částku existenčního minima na povinnost úřadu práce příjemci dávky nabídnout odpovídající zaměstnání nebo veřejnou službu; předpokládá se primárně aktivita samotného příjemce dávky, za níž se považuje skutečnost, že příjemce dávky je výdělečně činný, nebo vykopává veřejnou službu ve stanoveném měsíčním rozsahu nebo se účastní projektů organizovaných ÚP; za aktivního

je rovněž považován příjemce dávky, který má nárok na podporu v nezaměstnanosti, nebo podporu při rekvalifikaci.

Také bylo uvedeno, že žalobce sice doložil ÚP dne 7.3.2019 potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu s datem trvání dočasné neschopnosti od 4.3.2019, avšak tato skutečnost ovlivní hodnocení aktivity žalobce při rozhodování o nároku na dávku příspěvek na živobytí a její výši v měsíci dubnu 2019. Účast na projektech organizovaných ÚP není jedinou možností, jak může osoba prokázat svoji aktivitu a snahu o zvýšení příjmu vlastní prací. Měsíce, ve kterých se žalobce účastnil projektů úřadu práce, byly vždy zohledněny při rozhodování o výši dávky. Předpokládá se však primárně aktivita samotného příjemce dávky; účast v projektech by především měla směřovat k nalezení vhodného zaměstnání a získání nezávislosti na dávkovém systému.

Ohledně námítky žalobce žalovaný sdělil, že předmětné oznámení, které převzal žalobce osobně dne 6.2.2019, obsahuje poučení, že v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu se odvolatel může seznámit s podklady pro rozhodnutí a případně se k nim ústně nebo písemně vyjádřit do 5 pracovních dnů ode dne doručení tohoto oznámení. Napadené rozhodnutí ÚP bylo následně vypraveno dne 18.2.2019 a tudíž lhůta dle § 36 odst. 3 správního řádu byla zachována, proto námitka je nedůvodná. Žalovaným nebyla shledána důvodnou ani námitka žalobce ohledně nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ÚP, když konstatoval, že napadené rozhodnutí ÚP vycházelo ze zjištěného stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Závěrem bylo uvedeno, že žalovaný jako odvolací orgán přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy a správnost napadeného rozhodnutí přezkoumal v rozsahu námitek uvedených v odvolání a dospěl k závěru, že rozhodnutí nebylo vydáno v rozporu s právními předpisy, proto odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

6. **Žalovaný dne 27.5.2019** ve vyjádření k žalobě, které bylo následně doručeno i žalobci, souhlasil s tím, aby o věci samé bylo rozhodnuto bez nařízení jednání, dále popsal průběh řízení a uvedl shodné skutečnosti jako v odůvodnění napadeného rozhodnutí ze dne 20.3.2019, které nabylo právní moci dne 25.3.2019. Také vyjádřil, že byly naplněny podmínky pro snížení příspěvku na živobytí žalobci na částku existenčního minima, když předtím pobíral příspěvek na živobytí (nesnížený) po dobu 6 měsíců a následně se v dalším období posuzují podmínky pro tzv. vyloučené osoby a žalobce tyto podmínky nesplnil, proto bylo důvodně rozhodnuto o snížení uvedené dávky (předpokládá se primárně aktivita samotného příjemce dávky). Dále bylo uvedeno, že žalovaný neshledal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, ve kterém ÚP shrnul všechny zjištěné skutečnosti a uvedl podklady pro jeho vydání. Rovněž žalovaný neshledal důvodnou námitku žalobce ohledně výzvy ÚP ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu se shodným zdůvodněním jako v odůvodnění napadeného rozhodnutí ze dne 20.3.2019 výše citovaného, když podle § 46 odst. 3 správního řádu oznámení o zahájení řízení může být spojeno s jiným úkonem v řízení s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen **NSS**) ze dne 26. 2. 2010 č.j. 8 Afs 21/2009 – 243 (není samo o sobě porušením § 36 odst. 3 správního řádu, pokud správní orgán souběžně s oznámením o zahájení správního řízení stanoví jednak lhůtu, ve které lze navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy, a rovněž následnou lhůtu, ve které se účastníci mohou vyjádřit k podkladům rozhodnutí). Dále bylo uvedeno k žalobní námitce, která nebyla uvedena v odvolání, že při každé prokazatelné účasti na projektu organizovaném úřadem práce by se lhůta měla přerušovat a od ukončení účasti na projektu organizované na úřadu práce běžet nová 6 měsíční lhůta, je nedůvodná. Podle přechodných ustanovení novely zákona doba 6 kalendářních měsíců podle § 24 odst. 1 písm. f) zákona se počítá ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, tj. od srpna 2017. Od

tohoto data se zjišťuje splnění i podmínky snížení uvedené v § 24 odst. 1 písm. f) zákona a to každý aktuální kalendářní měsíc, jímž se rozumí v průběhu poskytování dávky kalendářní měsíc, pro který je posuzováno splnění podmínek nároku na dávku a stanovuje se výše dávky (§ 10 odst. 1 zákona). Jestliže dojde ke snížení částky živobytí na existenční minimum v některém měsíci, může se částka živobytí znovu navýšit jen v případech, že v rozhodném měsíci posuzování bude osoba patřit mezi vyloučené osoby. Závěrem žalovaný vyjádřil, že napadené rozhodnutí je v souladu s hmotným i procesním právem a správní řízení netrpí vadami, pro které by bylo nutno toto rozhodnutí zrušit, proto navrhl zamítnout žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s.ř.s. (*Soud podotýká, že vyjádření k žalobě není součástí napadeného rozhodnutí.*)

7. Ze zasláního **správního spisu** vedeného v této věci soud zjistil, že jeho obsah odpovídá údajům uvedeným v odůvodnění napadeného rozhodnutí a tedy i ve vyjádření žalovaného k žalobě. Část spisu náležejícího odvolacímu orgánu obsahující celkem čtyři listy a výpis obsahu spisu je očíslována, naproti tomu část spisu náležejícího ÚP není vůbec očíslována a dle soupisu součástí spisu od 3.2.2016, kdy byla doručena „Žádost o příspěvek na živobytí“ žalobce, do 28.2.2018 by se tam mělo nacházet až číslo listu 152, avšak tam založené listiny nejsou vůbec očíslovány a počtu 152 listů skutečně nedosahují.
8. **Žalobce v replice** ze dne 8.7.2019 uvedl, že žalovaný ve vyjádření k žalobě zrekapituloval předchozí stav věci, když uvedl obdobnou argumentaci jako ve svém rozhodnutí, proto setrval na svých názorech vyjádřených v žalobě. Znovu poukázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 28.2.2019 č.j. 16 Ad 9/2018-40 s tím, že se jednalo o obdobnou situaci. Dále uvedl, že v obou rozhodnutích nejsou v rámci odůvodnění obsaženy žádné logické a srozumitelné důvody, pro které ve věci bylo rozhodnuto; v rámci vymezení rozhodné doby pro posouzení věci se správní orgán a žalovaný liší v posouzení rozhodné doby. Závěrem bylo požadováno zrušení napadeného i jemu předcházejícího rozhodnutí ÚP.
9. V § 68 odst. 1 až 3 **správního řádu** je stanoveno:
 - (1) Rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků.
 - (2) Ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení.
 - (3) V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. V případě, že podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, v odůvodnění rozhodnutí se na tyto podklady odkáže takovým způsobem, aby nebyl zmařen účel jejich utajení; není-li to možné, uvedou se v odůvodnění rozhodnutí pouze v obecné rovině skutečnosti, které z těchto podkladů vyplývají.
10. Podle § 90 odst. 1 písm. c) **části před středníkem správního řádu** jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit.

11. V § 24 odst. 1 písm. f) zákona je stanoveno, že částka živobytí osoby činí u osoby, která pobírá příspěvek na živobytí déle než 6 kalendářních měsíců, částku existenčního minima; zvýšení částky živobytí podle § 25 až 28 této osobě nenáleží. Toto ustanovení se nevztahuje na osobu, u které se nezkoumá snaha zvýšit si příjem vlastní prací (§ 11 odst. 3), osobu s nárokem na podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci, osobu prokazatelně se účastnící na projektech organizovaných krajskou pobočkou Úřadu práce, osobu, která je výdělečně činná, osobu, která je invalidní ve druhém stupni, a osobu, která vykonává veřejnou službu v rozsahu alespoň 20 hodin v kalendářním měsíci,
12. Dle § 76 odst. 1 písm. a), b) s.ř.s. soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí a proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje zásadní doplnění.
13. V souladu s § 78 odst. 1 větou první, odst. 3, 4 a 5 s.ř.s. je-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Zrušuje-li soud rozhodnutí, podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo, pročež soud přihlíží ve vztahu k žalobním bodům na rozhodnutí uvedených správních orgánů jako na jeden celek. Zruší-li soud rozhodnutí, vysloví současně, že se věc vrací k dalšímu řízení žalovanému. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán.
14. V této věci se podanou žalobou z důvodů v ní uvedených domáhal žalobce zrušení napadeného rozhodnutí MPSV ze dne 20.3.2019. Soud v této věci shledal z níže uvedených důvodů, že napadené rozhodnutí MPSV i jemu předcházející rozhodnutí ÚP jsou nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů a rovněž i proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve spisu a vyžaduje zásadní doplnění, tudíž žaloba byla shledána důvodnou. Žalobcem namítaná nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí, kterou zjišťuje soud i ex offa, je pojmově spjata se soudním přezkumem takového rozhodnutí a byla v této věci shledána, proto věci soud rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) a b) s.ř.s.
15. Napadené rozhodnutí žalovaného i jemu předcházející rozhodnutí ÚP je nutno hodnotit jako nepřezkoumatelná, neboť nejsou zejména v souladu s § 68 správního řádu, v němž jsou stanoveny náležitosti rozhodnutí – viz výše citovaný odst. 3. Soud tudíž dospěl k závěru, že jsou splněny zákonné podmínky pro zrušení napadeného i předcházejícího rozhodnutí z procesních důvodů, proto se dále nezabýval dalšími žalobními body uplatněnými v žalobě. Zvolený postup nalézá oporu v judikatuře NSS, jenž do svého rozsudku ze dne 9.6.2004 č.j. 5A 157/2002-35 uvedl: „*Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí je pojmově spjata se soudním přezkumem takového rozhodnutí. K tomu, aby soud takový závěr učinil, není zapotřebí, aby žalobce nepřezkoumatelnost namítal; dojde-li soud k závěru, že napadené správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné, zruší je, aniž se žalobcovými námitkami musí věcně zabývat [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]*.“ Rovněž lze poukázat na rozsudky NSS ze dne 23.2.2006 č.j. 6As 16/2005-60 a ze dne 11.8.2004 č.j. 5 A 48/2001-47.
16. Vzhledem ke skutečnosti, že spor žalobce s žalovaným ve věci daného typu není před zdejším soudem ojedinělý, vyloží soud pro co největší přehlednost své výhrady v následujících odstavcích (20 a 21).
17. **Vnitřní rozpornost odůvodnění napadeného rozhodnutí:** Na straně 3 ve druhém odstavci napadeného rozhodnutí žalovaný vyjmenoval kategorie osob, na něž se nevztahuje snížení

příspěvku na živobytí z hladiny životního na hladinu existenčního minima. Tyto kategorie jsou relativně početné. Jsou jimi jednak osoby, u nichž se nezkoumá snaha zvýšit si příjem vlastní prací, jednak osoby s nárokem na podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci, dále osoby prokazatelně se účastníci projektů organizovaných krajskou pobočkou Úřadu práce, dále osoby výdělečně činné, osoby invalidní ve druhém stupni a nakonec osoby vykonávající veřejnou službu v rozsahu alespoň 20 hodin za kalendářní měsíc. Na straně 4 v prvním odstavci však žalovaný uvedl, že se příspěvek na úroveň životního minima zvýší jen, pokud posuzovaná osoba v rozhodném měsíci patřila mezi vyloučené osoby podle § 3 odst. 1 písm. a) bodu 1. až 10. zákona č. 111/2006 Sb. Tím ovšem žalovaný redukoval počet kategorií vyloučených osob ze strany 3 na jedinou. Jenže hned v následujícím odstavci strany 4 jako důvod pro snížení příspěvku žalobci žalovaný zmínil žalobcovu neaktivitu v lednu 2019. Pokud by však příspěvek na živobytí ve výši životního minima podmiňovalo pouze naplnění § 3 odst. 1 písm. a) bod 1. až 10. citovaného zákona, nedávalo by hodnocení aktivit žalobce ze strany žalovaného smysl. Pokud nikoli, smyslu pozbývá argumentace žalovaného v prvním odstavci strany 4 napadeného rozhodnutí.

Na straně 3 v posledním odstavci napadeného rozhodnutí žalovaný stručně žalobce seznámil s konstrukcí příspěvku na živobytí ve smyslu: kdo pobírá příspěvek déle než 6 kalendářních měsíců, automaticky je mu při neaktivitě snížen na úroveň existenčního minima. Počítání 6 měsíců začalo dnem 1. 2. 2017, tj. dnem účinnosti novely k zákonu o pomoci v hmotné nouzi. S odkazem na to žalovaný uvedl, že neaktivním osobám mohl příspěvek snížit nejprve v srpnu 2017. Avšak v odůvodnění žalovaný vícekrát opakoval, že rozhodný měsíc posuzování je měsíc předcházející měsíci aktuálnímu. Při snížení příspěvku v srpnu 2017 by rozhodným měsícem pro posouzení musel být červenec 2017. Tento měsíc ale stále patřil do období prvních 6 měsíců po účinnosti novely, tudíž v něm žalobce ani ostatní posuzované osoby nepobírali příspěvek déle než 6 měsíců.

Žalovaný na straně 4 ve čtvrtém odstavci napadeného rozhodnutí argumentoval nezávaností snížení příspěvku na povinnost úřadu práce zprostředkovat žalobci zaměstnání či veřejnou službu. Na straně 5 v prvním odstavci současně žalovaný podotkl, že účast na projektech organizovaných úřadem práce nepředstavuje výhradní možnost k prokázání aktivity. Tato dvojice argumentů se zdánlivě podporuje, leč ve skutečnosti spolu nesouvisí a především nesouvisí s otázkou, zda žalobci projekty k účasti nabídnuty byly a nabídnuty být měly. Žalovaný projekty úřadu práce uvedl odděleně od výdělečné činnosti či veřejné služby. Proto se také měl s námitkou stran povinnosti jejich nabídky vypořádat samostatně. Skutečnost, že žalovaný mohl prokázat aktivitu jinak, automaticky nevylučuje povinnost žalovaného nabídnout mu k seberealizaci tuto příležitost. Pro ilustraci: přestože se občan může do veřejného života zapojit též jinými způsoby než uplatněním volebního práva, státní správa ho s poukazem na jiné alternativy nemůže vyškrtnout ze seznamu voličů.

18. **Konstantní nejasnost hledisek:** V napadeném rozhodnutí žalovaný posuzoval neaktivitu žalobce vždy po jednom měsíci, přičemž v měsíci lednu 2019 u něj nebyla, slovy žalovaného, „registrována žádná aktivita“, takže mu v únoru 2019 byl snížen příspěvek na úroveň existenčního minima. Před soudem se nicméně pod sp. zn. 16 Ad 74/2019 projednává též jiná žaloba žalobce v obdobné věci, kde žalovaný rozhodné období konstruoval odlišně, neboť sečetl neaktivní měsíce žalobce od února 2017. Měsíc září 2017 zde byl šestým „neaktivním“ měsícem žalobce od února 2017, proč se od října 2017 snížil žalobcův příspěvek na úroveň existenčního minima. V obou rozhodnutích žalovaný navíc shodně hovořil o částce existenčního minima coby částce živobytí u osoby pobírající

příspěvek déle než 6 kalendářních měsíců. Rovněž v obou rozhodnutích žalovaný vyjmenoval kategorie osob vyloučených z tohoto snížení, aniž by objasnil, zda a na základě čeho se příslušnost k jedné z těchto skupin hodnotí buď již v prvních 6 měsících od února 2017, nebo až poté. Výslednou aplikaci se napadené rozhodnutí přimklo k druhé variantě, kdežto rozhodnutí přezkoumávané soudem pod sp. zn. 16 Ad 74/2019 k první variantě.

Na straně 3 v posledním odstavci napadeného rozhodnutí žalovaný spojil nárok na částku existenčního (resp. životního) minima s pojmem „dlouhodobě neaktivní osoba“. V jiném sporu se žalobcem vedeném před soudem v obdobné věci, tentokrát pod sp. zn. 16 Ad 40/2019, žalovaný snížil v srpnu 2018 žalobci příspěvek na existenční minimum, neboť tento v červenci 2018 neprojevil zákonem předvídanou aktivitu. Zároveň v tomtéž případě žalovaný přiznal, že žalobce byl aktivní po všechny měsíce od ledna do června 2018. Zakládá jeden neaktivní měsíc ze sedmi pádný důvod pro tvrzení o dlouhodobé neaktivitě? Znamená to, že podle chápání smyslu zákona žalovaným by na závěr o dlouhodobé neaktivitě stačil jediný neaktivní měsíc i za období několika let? V § 10 odst. 5 písm. b) zákona se sice rozhodným obdobím, za něž se zjišťuje splnění podmínek, určuje měsíc předcházející aktuálnímu, což ale bez dalšího neanuluje kontext dlouhodobé situace a přístupu posuzované osoby. Pro ilustraci: pakliže posuzovaná osoba byla neaktivní jediný měsíc po celém „aktivním“ roce, pak z pohledu tohoto měsíce jakožto rozhodného období ještě nelze vyňst jistý závěr o dlouhodobé neaktivitě.

19. Konstrukce životního minima v duchu zákona sestává ze dvou nosných prvků: 1) prvek činnostní (vlastní zákonně relevantní aktivita příjemce, jíž je přiznání příspěvku ve výši životního minima podmíněno), 2) prvek časový (rozhodné období, za něž je činnostní prvek posuzován). Oba prvky jsou pro úvahu správního orgánu nad částkou, jejímž prostřednictvím bude příspěvek na živobytí příjemci vyplacen, stěžejní, z čehož přirozeně vyplývá, že bez jejich náležitého metodického objasnění příjemce postrádá, a nikoli svou vinou, nezbytný přehled o důvodech, které k zásahu do jeho právního postavení ve věci ze strany veřejné moci vedly.
20. V napadeném rozhodnutí se žalovaný soustředil na konkretizaci činnostního prvku, kdy vyjmenoval druhy aktivit, jejichž prokázání příjemci zaručuje zachování příspěvku na živobytí v úrovni částky životního minima. Ohledně časového prvku předložil žalovaný velmi strohý popis, když za rozhodné období označil pouze měsíc leden 2019, v němž nebyla u žalobce registrována žádná aktivita v předmětném smyslu, neúčastnil se skupinového poradenství na úřadu práce, nebyl ani osobou, u níž se v souladu s § 3 odst. 1 písm. a) bodu 1 až 10 zákona tato snaha nezkoumá. Dále bylo uvedeno, že žalobcem dne 7.3.2019 doložené potvrzení o dočasné pracovní neschopnosti od 4.3.2019 ovlivní hodnocení jeho aktivity při rozhodování o nároku na dávku příspěvek na živobytí a její výši v měsíci dubnu 2019, když měsíce, ve kterých se účastnil projektů ÚP, byly vždy zohledněny při rozhodování o výši dávky.
21. Z obsahu zasláního správního spisu soudu však nelze zjistit žádné rozhodné skutečnosti, na jejichž základě bylo oznámením ze dne 4.2.2019 zahájeno řízení ve věci změny výše dávky příspěvek na živobytí, přestože se ve spisu nenachází vůbec žádné podklady svědčící pro závěr, že se žalobce v měsíci 1/2019 prokazatelně neúčastnil projektů organizovaných krajskou pobočkou ÚP, nebyl výdělečně činný, nebyl invalidní ve II. stupni ani nevykonával veřejnou službu v rozsahu alespoň 20 hodin měsíčně, proto mu náleží pouze částka existenčního minima ve výši 2.200,-Kč. Není založena žádná listina či jiný doklad, z něhož by bylo patrné, že v měsíci lednu či pro tento měsíc byla žalobci úřadem práce

nabídnu veřejná služba ve výše uvedeném rozsahu či účast na projektu organizovaném krajskou pobočkou ÚP a žalobce uvedené odmítl, případně neodmítl, ale nezúčastnil se. Rovněž není patrné, jakého konkrétního období se projednávána věc týká s ohledem na účinnost zákona č. 367/2016 Sb., jímž došlo ke změně zákona č. 111/2006 Sb., tj. od 1.2.2017. Je však nepochybně nezbytné, aby bylo zcela na jisto postaveno jednak rozhodné období, které se pro daný případ vztahuje a z něhož správní orgán vycházel a zejména, na základě jakých konkrétních skutečností bylo zahájeno řízení o změnu výše předmětné dávky a rozhodnuto o jejím snížení. Tyto nezbytné údaje však nejsou zjistitelné ani z rozhodnutí ÚP ani z napadeného rozhodnutí, tudíž jsou obě rozhodnutí nesrozumitelná a tedy i nepřezkoumatelná.

22. Z obou uvedených rozhodnutí správních orgánů totiž není patrné, na základě jakých konkrétních skutečností byly splněny podmínky pro snížení příspěvku na živobytí na částku životního minima, když z obsahu zaslaného správního spisu není ani zjistitelné, že by žalobce nevyvíjel žádnou iniciativu ohledně získání zaměstnání. Není ani uvedeno, že by odmítl vykonávat veřejnou službu v rozsahu 20 hodin měsíčně, pokud mu byla nabídnuta tato služba a totéž se týká i projektů organizovaných ÚP (poradenství). Je s podivem, pokud je žalobce v evidenci uchazečů o zaměstnání od roku 2007, že za tu dobu mu nebylo ani prostřednictvím ÚP zajištěno odpovídající zaměstnání, přičemž ÚP byl právě pro takovou činnost zřízen. Samozřejmě je nezbytné přihlídnout ke skutečnosti, že žalobce je invalidní pro invaliditu prvního stupně, ale bez nároku na výplatu invalidního důchodu. Ze zaslaného spisu ani nevyplývá, že by žalobci byly v měsíci lednu 2019 či na tento měsíc nabízeny projekty organizované ÚP či veřejně prospěšné práce, aby takovouto povinnost mohl plnit a tudíž se vyhnul snížení předmětné dávky. Tím ale soud neomlouvá případnou neaktivitu žalobce, avšak i vzhledem k tomu, že žalobce již v současné době dosáhl věku 60 let, jeho naděje na uplatnění na trhu práce nejsou takové jako u mladších ročníků, přičemž ÚP v tomto směru také nevykazuje dostatečnou aktivitu alespoň dle obsahu správního spisu. Je nepochybně snadnější ukazovat na pochybení druhého, než hledat pochybení nejprve u sebe, což obecně platí pro obě strany. Rovněž ze správního spisu není zjistitelné zda, kdy, v jakém rozsahu a jakých konkrétních aktivit se v minulosti žalobce zúčastnil a také, zda se jednalo o jeho aktivitu či na základě nabídky ÚP. Též nelze zjistit důvod snížení předmětné dávky od 1.2.2019, když absentují údaje o tom, co porušil či nesplnil. Pokud však v předmětném měsíci nebyla pro žalobce k dispozici možnost veřejně prospěšných prací v rámci veřejné služby s přihlédnutím k jeho vzdělání i zdravotnímu stavu či nebyl žádný vhodný projekt organizovaný krajskou pobočkou ÚP a neodmítl nabízené zaměstnání či jinou pracovní činnost, lze mu těžko klást k jeho tíži tuto skutečnost a snížit mu dávku příspěvek na živobytí na částku existenčního minima. Nelze totiž přenést v takovém případě zodpovědnost toliko na žalobce.
23. Soud proto s ohledem na všechny shora uvedené rozhodné skutečnosti vyhověl žalobě a napadené rozhodnutí žalovaného MPSV ze dne 20.3.2019 a jemu předcházející rozhodnutí ÚP ze dne 14.2.2019 zrušil pro zjištěné vady řízení (§ 78 odst. 1 věta první, odst. 3, 4 s.ř.s.), jak vyplývá z **výroku I. rozsudku**, protože rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost i nedostatek důvodů a obsah správního spisu vyžaduje zásadní doplnění pro objektivní rozhodnutí (§ 76 odst. 1 písm. a), b) s.ř.s.) a věc vrátil k dalšímu řízení žalovanému. V dalším řízení se správní orgán bude řídit právním názorem soudu vyjádřeným v tomto rozsudku, jak vyplývá z § 78 odst. 5 s.ř.s., přičemž zohlední i obsah Instrukce (MPSV) NM 4 č. 1/2017 týkající se sjednocení postupu při aplikování zákona č. 367/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

24. Stejně jako již v rozsudku č.j. 16 Ad 9/2018-40 ze dne 28.2.2019 týkajícího se stejné sociální dávky i účastníků řízení, rovněž tak i shodných vad řízení, pro něž bylo rozhodnutí žalovaného taktéž zrušeno a věc mu vrácena k dalšímu řízení, zdejší soud může žalovanému toliko doporučit zvolit jednotný postup pro rozhodující správní orgány ohledně posuzování dávky životního a existenčního minima cestou tzv. teleologického výkladu zákona, přičemž je nutno i sledovat zamýšlený cíl zákonodárce, který je obsažen v důvodové zprávě k příslušné novele. Pro to, aby pomoc v hmotné nouzi plnila své motivační poslání, nelze podle názoru soudu příjemce od jejího čerpání ve výši životního minima oddělit nikdy s definitivní platností, jelikož tím by na něj přestalo působit jako pozitivní stimul ve smyslu možného zlepšení jeho osobních materiálních poměrů směnou za jím projevenou aktivitu. Musí však být také zcela srozumitelně vysvětlen důvod snížení předmětné dávky, aby se příjemce dávky pro příště vyvaroval stejného jednání a nemuselo tak dojít ke snížení výše dávky.
25. O náhradě nákladů řízení (**výrok II. rozsudku**) bylo rozhodnuto dle § 60 odst. 1 věty první s.ř.s, podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Úspěšný žalobce o náhradu nákladů řízení nepožadoval, proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
26. Žalobci byl pro řízení o žalobě ustanoven zástupcem advokát Mgr. Bc. Vladimír Volný; v takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 9 s.ř.s). Ustanovenému zástupci byla proto přiznána odměna za zastupování, ale nikoli v souladu s jím uvedenou specifikací požadovaných nákladů ze dne 8.7.2019 ve výši 9.438,-Kč, která byla tvořena celkem šesti úkony á 1.000,-Kč (převzetí a příprava, včetně první porady s klientem 26.4.2019; další porada s klientem 3.5.2019; sepis žaloby 6.5.2019; další porady s klientem 12. a 28.6.2019 a sepis repliky 8.7.2019). Soud po nahlédnutí do Potvrzení o právní poradě s klientem vyhotoveným jmenovaným advokátem v této věci uznal jako oprávněné pouze čtyři úkony právní služby á 1.000,-Kč (převzetí a příprava zastoupení, včetně porady s klientem dne 26.4.2019; sepis žaloby dne 6.5.2016; další porada s klientem 28.6.2019 a sepis repliky 8.7.2019) a čtyřmi paušálními částkami á 300,-Kč dle § 9 odst. 2, § 7 bodu 3, § 11 odst. 1 písm. b), c) a d), § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen **advokátní tarif**), rovněž mu náleží částka 1.092,-Kč, tj. 21% DPH z částky 5.200,-Kč, jelikož je plátcem DPH. Jako nadbytečné úkony soud shledal poradu advokáta s žalobcem dne 3.5.2019, když již dne 26.4.2019 byla uskutečněna porada i ohledně podání žaloby a také dne 12.6.2014 (projednání možnosti ústního jednání, vyjádření žalované), jelikož se nejedná o tak složitou věc, která by vyžadovala opakované porady ohledně vyjádření žalovaného (4 stránky textu), neboť ustanovený advokát žalobce zastupoval i v předchozím soudním řízení týkajícím se téže sociální dávky, rozdílná byla toliko doba změny výše dávky. Za situace, kdy je advokát ustanoven žalobci soudem, tudíž odměnu za zastupování platí stát, je nutno dbát i na účelnost vynaložených nákladů a není to žalobce, kdo určuje počet porad, ale toliko nezbytná potřeba. Uvedená částka 6.292,-Kč bude jmenovanému advokátovi vyplacena na účet č. 2901448215/2010, VS: 304519, z účtu Krajského soudu v Plzni ve lhůtě do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozhodnutí, když tuto lhůtu soud považuje za přiměřenou (**výrok III. rozsudku**).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu se sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno, který o kasační

stížnosti rozhoduje. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni (§ 12 odst. 1, § 102, § 106 odst. 2 a 4 s.ř.s.).

Plzeň 30. dubna 2020

JUDr. Alena Hocká v.r.
samosoudkyně