



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: J.S., narozený dne ..., bytem ...
zastoupeného: JUDr. František Grznár, advokát, sídlem Paroubkova
228, 344 01 Domažlice,

proti
žalovanému: Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky, IČ 00551023,
sídlím Na Poříčním právu 1/376, 128 01 Praha 2 (dále jen **MPSV**),

o žalobě ze dne 21.2.2018 proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28.11.2017, č.j. MPSV-
2017/240840-914/1,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky ze dne 28.11.2017 č.j. MPSV-2017/240840-914/1 a jemu předcházející rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Plzni, kontaktní pracoviště Klatovy, ze dne 10.10.2017 č.j. 23978/2017/KLT se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá nárok na náhradu nákladů řízení.
- III. Ustanovenému zástupci žalobce JUDr. Františku Grznárovi se přiznává odměna ve výši 5.200,-Kč, která mu bude vyplacena na účet č. 761393339/0800 z účtu Krajského soudu v Plzni ve lhůtě do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

1. Řízení v této projednávané věci je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen **s.ř.s.**), pro návrh je stanoven termín **žaloba**, účastníci jsou označováni **žalobce** a **žalovaný**. Podle § 75 odst. 1 s.ř.s. je pro soud rozhodující skutkový a právní stav, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, tj. v této věci k datu 28.11.2017, a je povinen přezkoumat napadený výrok v mezích žalobních bodů uvedených v žalobě (§ 75 odst. 2 věta první s.ř.s.).
2. Krajskému soudu v Plzni (dále jen **soud**) byla dne 21.2.2018 doručena žaloba žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28.11.2017 č. j. MPSV-2017/240840-914/1, jehož kopie byla připojena, jímž žalovaný rozhodl o odvolání žalobce proti rozhodnutí Úřadu práce – krajská pobočka v Plzni, kontaktní pracoviště Klatovy (dále jen **ÚP**), ze dne 10.10.2017 č.j. 23978/2017/KLT o snížení příspěvku na živobytí z 3.410,-Kč na 2.200,-Kč měsíčně ode dne 1.10.2017 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. Rozhodnutí žalovaného ze dne 28.11.2017 bylo žalobci doručeno dne 30.11.2017 a žalobce téhož dne požádal zdejší soud o ustanovení zástupce z řad advokátů. Následně pravomocným usnesením ze dne 6.2.2018 č.j. Na 17/2017-30 byl žalobci ustanoven zástupcem advokát JUDr. František Grznár, neboť žalobce splnil zákonné podmínky pro ustanovení zástupce soudem. 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 uvedl, že dle něho je napadené rozhodnutí žalovaného nesprávné a v rozporu se zákonem, kdy toto rozhodnutí lze považovat ve správním řízení za konečné a není proti němu přípustný žádný řádný opravný prostředek, proto brojí žalobou. Závěr žalovaného v tom směru, že v jeho případě byly dány zákonné důvody pro snížení příspěvku na živobytí, nebyl správný a nemůže obstát. Správní orgán učinil z nedostatečně zjištěného skutkového stavu nesprávné skutkové a právní závěry. ÚP jako orgán prvního stupně a žalovaný vymezily nesprávně jakési rozhodné období (únor až září 2017), když uzavřely, že žalobce v tomto rozhodném období pobíral déle než 6 měsíců příspěvek na živobytí ve výši 3.410 Kč a pro jeho dlouhodobou neaktivitu svým rozhodnutím ÚP snížil příspěvek na živobytí na částku 2.200 Kč měsíčně. ÚP a žalovaným bylo zjištěno, že se žalobce účastnil v dubnu a červnu 2017 aktivit nabídnutých ÚP.

Dle žalobce je podstatné, že závěr ÚP a žalovaného o tvrzené dlouhodobé neaktivitě žalobce, vyjma měsíců dubna 2017 a června 2017, se neprokázalo, neboť bylo třeba nejprve zohlednit, že se žalobce vždy účastnil aktivit tak, jak mu byly ÚP předloženy, vyjma nabídky aktivity v červnu 2017, kdy sdělil ÚP, že se nemůže účastnit této aktivity s ohledem na aktuální zdravotní stav, který doložil. Doložené lékařské zprávy byly dostatečným důvodem, pro nějž neměl být na tuto nabídnutou aktivitu zařazen, aniž by mu tato okolnost byla přičítána k tíži jako prokazatelná neaktivita. Také poukázal na to, že v případě, že je veden na ÚP jako uchazeč o zaměstnání, nemůže mu lékař vystavit standardní potvrzení o vzniku a trvání pracovní neschopnosti, jak je tomu v případech pracovní neschopnosti. Postup žalovaného a ÚP, který lékařskou zprávu jako omluvitelný důvod nepřijal, nebyl správný. Pokud měl správní orgán pochybnosti o zdravotním stavu žalobce, měl si vyžádat sám zprávu od lékaře, jenž lékařskou zprávu vystavil. Doba, po níž nabídnutá aktivita v červnu 2017 trvala, neměla být tedy zohledněna do doby, po kterou byl žalobce prokazatelně neaktivní vůči ÚP. Žalobce podotkl, že ÚP a žalovaný svým

postupem porušily zásadu opatřování všech důkazů ve správním řízení. Žalovaný a ÚP opatřovaly důkazy jen v neprospěch žalobce, což označil žalobce jako nepřípustné.

Zákonná doba, po kterou bylo možné snížit příspěvek na živobytí, nebyla žalovaným a ÚP stanovena správně, když zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi (dále jen **zákon**), stanovil, že v důsledku uplynutí šesti 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. Ve správním řízení bylo zjištěno, že žalobce od 1.2.2017, kdy nabyl účinnosti zákon č. 367/2016, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen **novela**), se účastnil projektů organizovaných ÚP a tato doba mu byla započtena. Dále žalovaný potvrdil postup ÚP ve smyslu, že žalobci se v měsíci září 2017 nasčítala doba šesti měsíců, a dospěl proto k závěru, že byly dány podmínky pro snížení částky životního minima na částku 2.200 Kč. Žalobce se závěry žalovaného nesouhlasil, jelikož měl za to, že zákonná lhůta šesti měsíců, po níž žadatel pobírá příspěvek na živobytí v částce životního minima, se přerušuje každou aktivitou předpokládanou zákonem.

Za situaci, kdy se žalobce prokazatelně účastnil projektů organizovaných ÚP v dubnu 2017 a červnu 2017, mu do doby šesti měsíců neměla být započtena doba do června 2017 a dále doba, po kterou pro aktuální zdravotní stav nebyl schopen se účastnit projektů organizovaných ÚP. Žalovaný tak dospěl chybně k závěru o uplynutí zákonné lhůty. Při každé prokazatelné účasti na projektu organizovaném ÚP by se doba trvání projektu neměla jen započíst, ale od ukončení účasti žalobce na takovém projektu by měla běžet nová šestiměsíční lhůta. Zákon přesně nestanovil, zda při účasti na aktivitách ÚP se lhůta pro posouzení snížení příspěvku na živobytí staví či se přerušuje. Za takového stavu bylo třeba vycházet z výkladu zákona ve prospěch žalobce, a nová lhůta pro posouzení snížení příspěvku na živobytí měla začít nově běžet až od chvíle ukončení původní účasti žalobce na projektu v červnu 2017, resp. od doby, kdy byl žalobce schopen se z hlediska zdravotního účastnit dalších nabízených projektů. Závěr žalovaného o tom, že by se doba, po kterou se žalobce neúčastnil projektů organizovaných ÚP, měla počítat, je tak závěrem nesprávným.

Žalobce dospěl k přesvědčení, že žalovaným ani ÚP nebo postupováno v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu, když ÚP ani žalovaný před vydáním předmětného rozhodnutí neseznámily žalobce s podklady před vydáním rozhodnutí. Ze správního spisu vyplývá, že dne 9.10.2017 správní orgán doručil žalobci oznámení o zahájení řízení a zároveň byl s žalobcem sepsán protokol o ústním jednání téhož dne. Z protokolu vyplývá, že žalobci bylo předáno shora uvedené oznámení o zahájení řízení s tím, že mu byla dána lhůta k vyjádření se stran podkladů rozhodnutí, a to bez specifikace této lhůty. Rovněž bylo uvedeno, že se žalobce nechtěl k podkladům nijak vyjádřit. Z obsahu protokolu pak plyne, že správní orgán seznámil žalobce s tím, jak fakticky bude ve věci rozhodnuto ve smyslu, že dávka v hmotné nouzi se mu bude snižovat. Nic jiného z protokolu o jednání dne 9.10.2017 nevyplynulo. Následně dne 10.10.2017 vydal ÚP ve věci rozhodnutí. Úkon ÚP sice žalobci poskytl nijak časově neomezenou lhůtu, avšak bezprostředně poté vydal tento orgán rozhodnutí. Poskytnutí lhůty se jevilo toliko formálním, bezobsažným úkonem. Uvedené pochybení nebylo napraveno ani v odvolacím řízení. Nejenže lhůta pro vyjádření se žalobce k podkladům by měla být časově omezena, když současně během této lhůty nemělo být vydáváno rozhodnutí, jak se stalo v tomto případě. A to bez ohledu na skutečnost, zda a jak se žalobce vyjádřil při ústním jednání. Stanovil-li správní orgán lhůtu

pro vyjádření se žalobce k podkladům před vydáním rozhodnutí, musel vyčkat na uplynutí této lhůty.

Ani žalovaný toto pochybení při odvolacím řízení neodstranil, poněvadž žalobce nevyzval k tomu, zda a jak se vyjadřuje k podkladům rozhodnutí a neurčil mu k takovému vyjádření časově ohraničenou lhůtu. Z obsahu protokolu nebylo navíc zřejmé, s jakými konkrétními podklady před vydáním rozhodnutí správní orgán žalobce seznamoval. Tento postup považoval žalobce též za nesprávný. Správní orgán prvního stupně měl žalobce seznámit s konkrétními listinami, jež shromáždil před vydáním rozhodnutí, a zanést konkrétně tyto podklady pro vydání rozhodnutí do protokolu o jednání dne 9.10.2017. Tento chybný postup nebyl napraven žalovaným ani v odvolacím řízení. Žalobce navíc poukázal na fakt, že před rozhodnutím žalovaného spis obsahoval další listiny a podklady, a žalovaný měl tedy žalobce opětovně poučit ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu před vydáním rozhodnutí odvolacího orgánu, tj. žalovaného. Poučení o možnosti se vyjádřit k podkladům před vydáním rozhodnutí žalovaným však nebylo učiněno vůbec. Závěrem žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

5. **Napadeným rozhodnutím ze dne 28.11.2017 č.j. MPSV-2017/240840-914/1** žalovaný s odkazem na § 90 odst. 5 správního řádu zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí ÚP ze dne 10.10.2017 č.j. 23978/2017/KLT o snížení příspěvku na živobytí z 3.410,-Kč na 2.200,-Kč měsíčně ode dne 1.10.2017, přičemž toto rozhodnutí potvrdil. Z odůvodnění rozhodnutí ze dne 28.11.2017 vyplývá, že ÚP vydal dne 10.10.2017 rozhodnutí výše uvedeného č.j. o snížení příspěvku na živobytí z 3.410,-Kč na 2.200,-Kč měsíčně ode dne 1.10.2017 podle § 44 odst. 3 zákona. V odůvodnění svého rozhodnutí ÚP uvedl, že dávka pomoci v hmotné nouzi příspěvek na živobytí se snižuje na základě § 24 odst. 1 písm. f) zákona, kdy osobě, která pobírá příspěvek na živobytí déle než šest kalendářních měsíců, náleží částka existenčního minima. Dle zjištění ÚP v rozhodném období, tj. od měsíce února do měsíce září 2017, se příjemce dávky, tj. žalobce, v měsíci dubnu 2017 a červnu 2017 účastnil aktivit ÚP a tyto měsíce jsou mu zohledněny. V měsíci září 2017 došlo k nasčítání šesti měsíců, kdy žalobce neměl nárok na podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci, prokazatelně se neúčastnil projektů organizovaných krajskou pobočkou úřadu práce, nebyl výdělečně činný, nebyl invalidní ve druhém stupni, ani nevykonával veřejnou službu v rozsahu 20 hodin měsíčně. Na základě těchto skutečností náleží žalobci pouze částka existenčního minima ve výši 2.200,-Kč. Rozhodnutí ÚP č.j. 23978/2017/KLT převzal žalobce osobně dne 24.10.2017, podal proti němu v zákonné lhůtě odvolání, v němž uvedl, že má za to, že rozhodnutí bylo nesprávné, neboť nebyl řádně a spolehlivě zjištěn skutkový stav. Sdělil, že v době, o kterou se jedná, byl v pracovní neschopnosti a nemohl tak objektivně plnit všechny aktivity nabídnuté ÚP. Vždy se aktivit na ÚP účastnil, žádnou neodmítl a nelze mu přičítat k tíži, že mu nic nenabídl a takto ho trestat; měla by se na něj, jako na dočasně práce neschopného, vztahovat výjimka dle § 11 odst. 3 zákona. Dále uváděl, že nebyl řádně seznámen s možností vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Navrhl, aby bylo napadené rozhodnutí zrušeno a vráceno správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání. Žádal o možnost nahlédnutí do spisu.

Z obsahu spisu ÚP bylo zjištěno, že žalobce byl pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi posuzován sám, bez dalších společně posuzovaných osob, v evidenci uchazečů o zaměstnání úřadu práce je veden ode dne 19.11.2007. Dávka pomoci v hmotné nouzi mu byla přiznána a vyplácena na základě žádosti ze dne 3.2.2016 a doložení rozhodných

skutečností. Žalobce je podle posudku o invaliditě Okresní správy sociálního zabezpečení Klatovy (dále jen **OSSZ**) č.j. LPS/2010/148-KT_CSSZ osobou invalidní, jde o invaliditu prvního stupně, když po vzniku invalidity je schopen vykonávat soustavnou výdělečnou činnost jen s podstatně menšími nároky na tělesné schopnosti, jen s podstatně menšími nároky na kvalifikaci a také jen v podstatně menším rozsahu a intenzitě rekvalifikace na jiný druh výdělečné činnosti, protože není schopen využít dosažené vzdělání, zkušenosti a znalosti z předchozí výdělečné činnosti; nemá nárok na výplatu invalidního důchodu.

Dále bylo uvedeno, že dle § 21 odst. 1 zákona nárok na příspěvek na živobytí má osoba v hmotné nouzi, jestliže její příjem a příjem společně posuzovaných osob snížený o přiměřené náklady na bydlení nedosahuje částky živobytí posuzovaných osob. Dle § 23 písm. a) zákona výše příspěvku na živobytí činí za kalendářní měsíc rozdíl mezi částkou živobytí osoby a příjmem osoby, není-li osoba společně posuzována s jinými osobami. Podle § 24 odst. 1 písm. f) zákona činí částka u osoby, která pobírá příspěvek na živobytí déle než šest kalendářních měsíců, částku existenčního minima. Toto ustanovení se nevztahuje na osobu, u níž se nezkoumá snaha zvýšit si příjem vlastní prací, 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.

Osoba, u které se nezkoumá snaha zvýšit si příjem vlastní prací, je dle § 3 odst. 1 písm. a) b) odu 1. až 10. zákona osoba, která je: 1. starší věku 68 let, 2. poživitelem starobního důchodu, 3. invalidní ve třetím stupni, 4. osobou pobírající peněžité dávky nemocenského pojištění z důvodu těhotenství a mateřství nebo rodičem celodenně, osobně a řádně pečujícím alespoň o jedno dítě a z důvodu této péče pobírajícím rodičovský příspěvek, a to po dobu trvání nároku na rodičovský příspěvek a po této době takto pečujícím o dítě, které z vážných důvodů nemůže být umístěno v jeslích nebo v mateřské škole nebo obdobném zařízení, 5. osobou osobně pečující o dítě ve věku do 10 let závislé na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I nebo osobou osobně pečující o osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (středně těžká závislost), nebo ve stupni III (těžká závislost) anebo ve stupni IV (úplná závislost), a to za předpokladu, že v žádosti o příspěvek na péči pro osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby byla uvedena nebo po přiznání příspěvku na péči příslušnému orgánu ohlášena jako osoba poskytující pomoc; je-li pečujících osob více, lze toto ustanovení použít pouze u jedné z nich, a to té, která byla určena jejich písemnou dohodou, a nedohodnou-li se, nelze toto ustanovení použít vůbec, 6. poživitelem příspěvku na péči ve stupni II (středně těžká závislost), nebo ve stupni III (těžká závislost) anebo ve stupni IV (úplná závislost), 7. nezaopatřeným dítětem, 8. uznána dočasně práce neschopnou, 9. práce neschopná z důvodu, který by byl u pojištěnce pojištěného podle zákona o nemocenském pojištění důvodem pro rozhodnutí ošetřujícího lékaře o vzniku dočasné pracovní neschopnosti, 10. zaměstnancem, jemuž zaměstnavatel nevyplatil mzdu, plat, odměnu za práci nebo jejich náhradu v termínu jejich splatnosti.

Rovněž bylo uvedeno, že hlavním principem novely 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 nově konstruován tak, že snížení dávky je v případě neaktivity osoby, která pobírá příspěvek na živobytí déle než šest kalendářních měsíců, automatické. Novela neváže snížení příspěvku na živobytí na částku existenčního minima na povinnost

ÚP příjemci dávky nabídnout odpovídající zaměstnání nebo veřejnou službu. Předpokládá se primárně aktivita samotného příjemce dávky. Za aktivitu se považuje skutečnost, že příjemce dávky je výdělečně činný, nebo vykonává 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.

Odvolací orgán, tj. žalovaný, po přezkoumání rozhodnutí konstatoval, že odvolatel, tj. žalobce, v rozhodném období nesplňoval žádnou ze zákonem daných podmínek pro poskytnutí příspěvku na živobytí ve výši životního minima. Pokud dojde v budoucnu ke změně rozhodných skutečností, které mají vliv na výši příspěvku na živobytí, ÚP nárok na dávku a její výši přehodnotí.

Spis dále obsahuje potvrzení (výměnný list) praktické lékařky MUDr. K. ze dne 14.11.2017 o nemoci žalobce v době od 13.11. do 23.11.2017. Období uvedené pracovní neschopnosti se nevztahovalo k rozhodnutí o snížení příspěvku na živobytí ode dne 1.10.2017.

K námitce v odvolání uvedené žalovaný sdělil, že spis obsahuje oznámení o zahájení správního řízení z moci úřední ve věci přehodnocení nároku na příspěvek na živobytí, v jehož odůvodnění bylo uvedeno, že dávka pomoci v hmotné nouzi příspěvek na živobytí se snižuje od 1.10.2017 na základě ustanovení § 24 odst. 1 písm. f) zákona, kdy osobě, která pobírá příspěvek na živobytí déle než šest kalendářních měsíců, náleží částka existenčního minima. Předmětné oznámení č. j. 23901/2017/KLT ze dne 9.10.2017, které žalobce převzal osobně dne 9.10.2017, obsahuje poučení, kdy v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu se mohl seznámit s podklady pro rozhodnutí a případně se k nim ústně nebo písemně vyjádřit do pěti pracovních dnů ode dne doručení tohoto oznámení. Žalovaný konstatoval, že žalobci bylo doručeno oznámení o zahájení správního řízení, které se týkalo snížení dávky od 1.10.2017 a byl poučen o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Spis rovněž obsahuje protokol o ústním jednání dne 9.10.2017 ve věci novely a snížení žalobcovy dávky příspěvek na živobytí ode dne 1.10.2017. Protokol podepsaný žalobcem rovněž obsahuje sdělení, podle něž mu byla dána lhůta dle § 36 odst. 3 správního řádu pro vyjádření se k podkladům rozhodnutí a také, že žalobce se nechtěl dále k podkladům rozhodnutí vyjádřit.

K námitce žalobce, že by se na něho jako dočasně práce neschopného měla vztahovat výjimka, žalovaný sdělil, že spis obsahuje kopie dvou potvrzení MUDr. K. ze dne 15.6.2017 a 26.6.2017, které prokazují, že měl lékařkou stanovené domácí léčení v době od 15.6. do 30.6.2017. Tato potvrzení nebyla ÚP v rámci správního uvážení uznána jako doklady o dočasné pracovní neschopnosti a vzhledem k tomu, že domácí léčení netrvalo ani celý kalendářní měsíc, žalovaný se ztotožnil se správním uvážením ÚP.

V odvolání žalobce žádal o nahlédnutí do spisu po dohodě či sdělení termínu. Spis ÚP obsahuje záznam, že dne 15.11.2017 bylo žalobci voláno; ten sdělil, že je v současné době nemocen a nebyl schopen říci, kdy se bude moci osobně dostavit. Žalovaný také uvedl, že účastník řízení nebo jeho zástupce má právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že rozhodnutí ve věci je již v právní moci a též konstatoval, že napadené rozhodnutí ÚP vycházelo ze zjištěného stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, když ÚP v odůvodnění rozhodnutí shrnul všechny zjištěné skutečnosti a uvedl podklady pro jeho vydání. Dále žalovaný uvedl, že přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy a správnost napadeného rozhodnutí přezkoumal v rozsahu námitek uvedených v odvolání. Závěrem žalovaný uvedl, že dospěl

k závěru, že rozhodnutí nebylo vydáno v rozporu s právními předpisy, proto odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

6. Ve svém **vyjádření ze dne 14.3.2018 k žalobě** žalovaný oponoval žalobním námitkám následujícími protiargumenty. K námitce žalobce, že by se na něho jako dočasně práce neschopného měla vztahovat výjimka, žalovaný sdělil, že spis obsahuje kopie dvou potvrzení MUDr. M.K. ze dne 15.6.2017 a dne 26.6.2017, které dokládaly, že žalobce měl lékařskou stanovené domácí léčení v době od 15.6.2017 do 30.6.2017. Jednalo se o potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu pro účely zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen **zákon o zaměstnanosti**). Důvodnost vydání potvrzení je posuzována samostatně pro každý jednotlivý případ odborem zaměstnaností ÚP. Osoba, u které se nezkoumá snaha zvýšit si příjem vlastní práci, je podle ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) bodu 8. zákona, osoba, která je uznána dočasně práce neschopnou. Vyhodnocení, zda v uvedeném měsíci je osoba považována za aktivní či neaktivní, je na správním uvážení oddělení nepojistných sociálních dávek ÚP s ohledem na počet dní, měsíců. Doložená potvrzení nebyla ÚP v rámci správního uvážení uznána jako doklad o dočasné pracovní neschopnosti a žalovaný se ztotožnil se správním uvážením ÚP, neboť domácí léčení netrvalo ani celý kalendářní měsíc. Žalovaný poznamenal, že § 24 odst. 1 písm. f) zákona se nevztahuje rovněž na osobu, která vykonává veřejnou službu v rozsahu alespoň 20 hodin v kalendářním měsíci. K žalobní námitce, že při účasti žalobce na aktivitách by měla běžet nová šestiměsíční lhůta, žalovaný sdělil, že hlavní zásadou novely, kterou byl změněn zákon, je to, 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 tedy v zásadě novela konstruovala tak, že snížení dávky je v případě neaktivity osoby, která pobírá příspěvek na živobytí déle než šest kalendářních měsíců, automatické. Podle přechodných ustanovení novely, která nabyla účinnosti 1.2.2017, se doba šesti kalendářních měsíců podle § 24 odst. 1 písm. f) zákona počítá ode dne nabytí účinnosti novely. Podle § 10 odst. 5 písm. b) zákona rozhodným obdobím, za které se zjišťuje plnění ostatních podmínek, v průběhu poskytování opakující se dávky, je kalendářní měsíc předcházející aktuálnímu kalendářnímu měsíci. V rozhodném období, tj. od února 2017, se žalobce v březnu 2017 a květnu 2017 účastnil aktivit ÚP (individuální a skupinové poradenství), proto měsíce duben a červen 2017 byly vyhodnoceny jako měsíce, kdy žalobce nepatřil mezi osoby bez snížení částky živobytí. O tyto měsíce se prodloužila doba šesti kalendářních měsíců. Tomu odpovídal i další postup ÚP v souladu s aplikačním programem, který jsou orgány pomoci v hmotné nouzi povinny při řízení o dávkách, při jejich výplatě a kontrole používat. Žalovanému byl příspěvek na živobytí zvýšen z 2.200,- Kč na výši 3.410,-Kč ode dne 1.11.2017 (oznámení ÚP ze dne 27.11.2017 č.j. 27666/2017/KLT), neboť v říjnu 2017 se zúčastnil projektu organizovaného ÚP (skupinové poradenství). Rozhodnutím ze dne 19.12.2017 č.j. 29667/2017/KLT byl žalobci snížen příspěvek na živobytí z 3.410,-Kč na 2.200,- Kč ode dne 1.12.2017, neboť se zúčastnil projektů organizovaných ÚP pouze v měsíci březnu 2017, květnu 2017 a říjnu 2017. Oznámením ze dne 19.1.2018 č.j. 1780/2018/KLT byl příspěvek na živobytí zvýšen z Kč 2.200 na výši Kč 3.410 ode dne 1.1.2018, neboť v rozhodném období, tj. v prosinci 2017, se žalobce zúčastnil projektu organizovaného ÚP (individuální poradenství). K námitce uvedené v odvolání i v žalobě, že žalobce nebyl seznámen s veškerými podklady před vydáním rozhodnutí a lhůta pro vyjádření se k podkladům by měla být časově omezena, žalovaný sdělil, že spis obsahuje oznámení o zahájení správního řízení ze dne 9.10.2017 č.j. 23901/2017/KLT

s poučením, že žalobce se může seznámit s podklady pro rozhodnutí a případně se k nim ústně nebo písemně vyjádřit do pěti pracovních dnů ode dne doručení tohoto oznámení. Předmětné oznámení ÚP ze dne 9.10.2017 č.j. 23901/2017/KLT žalobce převzal osobně dne 9.10.2017. Žalovaný uvedl, že žalobci bylo doručeno oznámení o zahájení správního řízení ve věci přehodnocení nároku na příspěvek na živobytí podle zákona ode dne 1.6.2017 a byl poučen o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim ve stanovené lhůtě. Spis ÚP rovněž obsahuje protokol o ústním jednání dne 9.10.2017, podle kterého byl žalovaný seznámen s tím, že v měsíci říjnu 2017 dochází k přehodnocení nároku na dávku a její výši v souvislosti s novelou zákona. Žalobce, který protokol o ústním jednání podepsal, uvedl, že se nechce dále k podkladům rozhodnutí vyjádřit. Žalovaný poznamenal, že podle § 36 odst. 3 správního řádu, nestanoví-li zákonná úprava jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se

k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se podkladům rozhodnutí vzdal. Rovněž podle ustanovení § 74 zákona povinnost správního orgánu dát účastníkovi řízení před vydáním rozhodnutí možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí neplatí, pokud se jedná pouze o podklady, které správnímu orgánu předložil tento účastník řízení. Potvrzení, ve formě výměnných listů od praktické lékařky MUDr. M.K., doložil žalobce. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že předcházející prvostupňové rozhodnutí ÚP vycházelo ze zjištěného stavu věci, o němž nebyly důvodné pochybnosti. Zároveň uvedl, že pokud dojde v budoucnu ke změně rozhodných skutečností, jež mají vliv na výši příspěvku na živobytí, ÚP nárok na dávku a její výši přehodnotí. Žalovaný vydal dne 28.11.2017 rozhodnutí č.j. MPSV-2017/240840-914/1, kterým odvolání žalobce zamítl a napadené rozhodnutí ÚP č.j. 23978/2017/KLT ze dne 10.10.2017 potvrdil. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 30.11.2017. S ohledem na výše uvedené měl žalovaný za to, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s hmotným i procesním právem a správní řízení netrpí vadami, pro které by bylo nutno toto rozhodnutí zrušit. Proto navrhl, aby soud žalobu v plném rozsahu zamítl podle § 78 odst. 7 s.ř.s. jako nedůvodnou. Na závěr svého vyjádření sdělil, že souhlasí s tím, aby soud v souladu s § 51 odst. 1 s.ř.s. rozhodl o věci samé bez jednání.

7. Žalovaný zaslal soudu také správní spis vedený v této věci a soud z něho zjistil níže uvedené rozhodné skutečnosti.
8. Po doručení vyjádření žalovaného k žalobě podáním ze dne 21.3.2018 žalobce požádal soud, aby věc byla projednána při ústním jednání.
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. Dle § 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“),...“*
12. Podle § 31 odst. 2, 3 s.ř.s. ve věcech pomoci v hmotné nouzi rozhoduje specializovaný samosoudce, který má práva a povinnosti předsedy senátu.
13. Dle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.: *„Soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí,...“*
14. 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, pročez 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.*
15. V této věci se podanou žalobou z důvodů v ní uvedených domáhal žalobce zrušení napadeného rozhodnutí MPSV ze dne 28.11.2017. 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, proto byla žaloba shledána důvodnou. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí, kterou zjišťuje soud ex offio, je pojmově spjata se soudním přezkumem takového rozhodnutí. Soud rozhodl ve věci bez nařízení jednání v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. (*Soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí.*).
16. Napadené rozhodnutí žalovaného i jemu předcházející rozhodnutí ÚP jsou fakticky nepřezkoumatelná, neboť nejsou zejména v souladu s § 68 správního řádu, v němž jsou stanoveny náležitosti rozhodnutí, jelikož v odst. 3 je stanoveno, že 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. Soud napadené a předcházející rozhodnutí zrušil z procesních důvodů, proto se dále nezabýval dalšími žalobními body uplatněnými v žalobě. Zvolený postup nalézá oporu v judikatuře Nejvyššího správního soudu (dále jen NSS), jenž do

svého rozsudku ze dne 9.6.2004 č.j. 5A 157/2002-35 vtělil právní větu ve znění: „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.]“

17. Konstrukce životního minima v duchu zákona sestává ze dvou nosných prvků: 1) prvek činnostní (vlastní zákonně relevantní aktivita příjemce, již 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. Nejasnost kritérií, podle nichž státní moc rozhoduje, ji ovšem činí nepředvídatelnou, a tím pádem neslučitelnou s vizí právního státu, jak judikoval Ústavní soud (dále jen **ÚS**) ve svém nálezu ze dne 3.6.2009 č.j. I. ÚS 420/09-1: „*Principu právního státu tak je imanentní princip předvídatelnosti práva a zákaz výkonu libovůle orgány veřejné moci.(...) Princip předvídatelnosti práva jakožto důležitý atribut právního státu podstatným způsobem souvisí s principem právní jistoty a je nezbytným předpokladem obecné důvěry občanů v právo.*“ Shodně se k problému staví doktrinální právní literatura: „*Jedním ze základních znaků a předpokladů právního státu a zároveň právní jistoty jako jednoho z jeho atributů je takové uspořádání státu, v němž každý, fyzická osoba i osoba právnická, může mít důvěru v právo. (...) Prvním předpokladem jistoty v oblasti aplikace práva je seznatelnost právní normy, resp. seznatelnost právního stavu a předvídatelnost právního rozhodnutí. To znamená především, že základní komponentou právní jistoty je jistota občana, že vůči němu bude zachováno právo*“ (Knapp, V. Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 205, 206).
18. 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. U prezentace časového prvku předložil žalovaný značně strohý popis, když rozhodné období datoval mezi měsíce únor 2017 a září 2017 s tím, že právě: „*V měsíci 09/2017 došlo k nasčítání šesti měsíců, kdy žadatel neměl nárok na podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci, prokazatelně se neúčastnil projektů organizovaných krajskou pobočkou úřadu práce, nebyl výdělečně činný, nebyl invalidní ve II. stupni, ani nevykonával veřejnou službu v rozsahu 20 hodin měsíčně. Na základě těchto skutečností náleží příjemci dávky pouze částka existenčního minima ve výši 2.200 Kč.*“ Období od února 2017 do září 2017 zahrnovalo celkem osm měsíců. Dvěma měsíci, o které se sčítání šestiměsíčního rozhodného období prodloužilo, byly duben a červen 2017. Tehdy podle slov žalovaného se žalobce jako příjemce dávky „... účastnil aktivit úřadu práce a tyto měsíce jsou příjemci dávky zohledněny.“ Co do významu srovnatelně rozhodné období pojal v téže věci již ÚP, tedy prvostupňový správní orgán, ve svém rozhodnutí ze dne 10.10.2017 č.j. 23978/2017/KLT: „*Dle zjištění správního orgánu v rozhodném období, tj. od měsíce 2/2017 do 9/2017 měl žadatel v měsíci 4/2017 a 6/2017 účast na aktivitách ÚP ČR, kdy tyto měsíce jsou žadateli zohledněny. V měsíci 9/2017 došlo k nasčítání 6 měsíců, kdy žadatel dle § 11, odst. 3, zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, neměl nárok na podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci, prokazatelně se neúčastnil projektů organizovaných krajskou pobočkou Úřadu práce, nebyl výdělečně činný, nebyl invalidní ve II. stupni ani nevykonával veřejnou službu v rozsahu 20 hodin měsíčně.*“

Zaslaný správní spis vedený v této věci však obsahuje oznámení ÚP ze dne 27.11.2017 č.j. 27666/2017/KLT žalobci o zvýšení dávky příspěvek na živobytí z částky existenčního na částku životního minima ode dne 1.11.2017, neboť: „Dle zjištění správního orgánu se žadatel v rozhodném období, tj. v měsíci 10/2017, prokazatelně zúčastnil projektu organizovaného Úřadem práce ČR.“ V citovaném oznámení tentýž správní orgán, který o měsíc dříve rozhodné období specifikoval jakožto časovou úsečku od února do září 2017, jím náhle prohlásil měsíc říjen 2017. Rozhodnutím ÚP ze dne 19.12.2017 č.j. 29667/2017/KLT byla dávka příspěvek na živobytí žalobci ode dne 1.12.2017 opět snížena na hladinu existenčního minima s šestiměsíčním rozhodným obdobím, tentokrát bez pevného časového ohraničení, pouze s uvedením měsíců března, května a října 2017 jako těch, kdy se žalobce: „... prokazatelně účastnil projektů organizovaných Úřadem práce...“ Oznámení ÚP ze dne 19.1.2018 č.j. 1780/2018/KLT dávku příspěvek na živobytí pro změnu ode dne 1.1.2018 zvýšilo z úrovně existenčního na úroveň životního minima, přičemž rozhodným obdobím minulo měsíc prosinec 2017.

Ve vyjádření ze dne 14.3.2018 k žalobě žalovaný metodiku počítání rozhodného období ozřejmil následovně (soud cituje doslova): „Podle přechodných ustanovení zákona č. 367/2016 Sb., který nabyl účinnosti 1.2.2017, se doba 6 kalendářních měsíců podle § 24 odst. 1 písm. f) zákona č. 111/2006 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, počítá ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Podle ustanovení § 10 odst. 5 písm. b) zákona č. 111/2006 Sb., rozhodným obdobím, za které se zjišťuje plnění ostatních podmínek, v průběhu poskytování opakující se dávky, je kalendářní měsíc předcházející aktuálnímu kalendářnímu měsíci. V rozhodném období, tj. od února 2017, se žalobce v březnu 2017 a květnu 2017 účastnil aktivit úřadu práce (individuální a skupinové poradenství), proto měsíce duben a červen 2017 byly vyhodnoceny jako měsíce, kdy žalobce nepatří mezi osoby bez snížení částky živobytí. O tyto měsíce se prodlužuje doba 6 kalendářních měsíců. Tomu odpovídá i další postup úřadu práce v souladu s aplikačním programem, který jsou orgány pomoci v hmotné nouzi povinny při řízení o dávkách, při jejich výplatě a kontrole používat. Žalovanému byl příspěvek na živobytí zvýšen z Kč 2.200,- na výši Kč 3.410,- ode dne 1.11.2017 (oznámení úřadu práce č. j. 27666/2017/KLT ze dne 27.11.2017), neboť v říjnu se 2017 se zúčastnil projektu, organizovaného úřadem práce (skupinové poradenství). Rozhodnutím č. j. 29667/2017/KLT ze dne 19.12.2017 byl žalobci snížen příspěvek na živobytí z Kč 3.410,- na Kč 2.200,- ode dne 1.12.2017, neboť se zúčastnil projektů organizovaných úřadem práce pouze v měsíci březnu 2017, květnu 2017 a říjnu 2017. Oznámením č. j. 1780/2018/KLT ze dne 19.1.2018 byl příspěvek na živobytí zvýšen z Kč 2.200,- na výši Kč 3.410,- ode dne 1.1.2018, neboť v rozhodném období, tj. v prosinci 2017, se žalobce zúčastnil projektu organizovaného úřadem práce (individuální poradenství).“ Zatímco tedy v říjnu a prosinci 2017 rozložil ÚP rozhodné období mezi šest měsíců, byť v případě prosincového rozhodnutí blíže neohraničených, v listopadu 2017 a lednu 2018 rozhodné období soustředil vždy jen do měsíce jednoho. V citovaném vyjádření ze dne 14.3.2018 žalovaný žalobcovu účast na aktivitách ÚP klíčových pro formulaci prvostupňového, jakož i napadeného, rozhodnutí spojil s měsíci březnem a květnem 2017. Ovšem napadené rozhodnutí ze dne 28.11. č.j. MPSV-2017/240840-914/1 nabídlo jinou dataci (soud opět cituje doslova): „Dle zjištění úřadu práce v rozhodném období tj. od měsíce 02/2017 do měsíce 09/2017 se příjemce dávky v měsíci 04/2017 a 06/2017 účastnil aktivit úřadu a tyto měsíce jsou příjemci dávky zohledněny.“

19. Z úřední činnosti je soudu známo, že žalobce podal žalobu také proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31.1.2018 č.j. MPSV-2018/20913-914/1, jímž žalovaný zamítl jeho odvolání proti výše rovněž uvedenému rozhodnutí ÚP ze dne 19.12.2018 č.j. 29667/2017/KLT. Žaloba je vedena u zdejšího soudu pod sp.zn. 16Ad 34/2018 a v

připojeném napadeném rozhodnutí ze dne 31.1.2018 č.j. MPSV-2018/20913-914/1 je uvedeno: „Dle zjištění úřadu práce se příjemce dávky prokazatelně účastnil projektů organizovaných úřadem práce v měsíci 03, 05, a 10/2017.“

Pro srovnání soud znovu cituje z rozhodnutí žalovaného ze dne 28.11.2017 č.j. MPSV-2017/240840-914/1, jehož přezkum je předmětem tohoto rozsudku: „Dle zjištění úřadu práce v rozhodném období tj. od měsíce 02/2017 do měsíce 09/2017 se příjemce dávky v měsíci 04/2017 a 06/2017 účastnil aktivit úřadu práce a tyto měsíce jsou příjemci dávky zohledněny.“ Údaje poskytnuté žalovaným o měsících, v nichž se za rok 2017 žalobce účastnil projektů organizovaných úřadem práce, se tedy rozcházejí.

Soudu nezbyvá, než pod vlivem srovnání listinných důkazů ze spisového materiálu k oběma žalobám označit coby náležitě metodicky neobjasněný jak časový, tak činnostní prvek v přezkoumávané rozhodovací praxi žalovaného. Pro žalobce se v dané věci stalo rozhodování správních orgánů nepředvídatelným, což je dáno především nepředvídatelností pramenící z nesrozumitelnosti a nejednoznačnosti, ale i nedostatečného a rozporuplného zdůvodnění v rozhodnutí žalovaného i ÚP ohledně vymezení rozhodného období a k výkladu aktivit dle § 24 odst. 1 písm. f) zákona.

S ohledem na všechny zjištěné skutečnosti je zřejmé, že napadené rozhodnutí žalovaného ze dne 28.11.2017 naplnilo oba důvody nepřezkoumatelnosti dle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. – nesrozumitelnost i nedostatek důvodů rozhodnutí. Nesrozumitelnost i s přihlédnutím k rozsudku NSS ze dne 23.2.2006 č.j. 6As 16/2005-60: „Nesrozumitelnost správních rozhodnutí správní soudy shledávají především v aktech, u nichž nelze rozpoznat, jak bylo ve věci rozhodnuto, popřípadě u aktů vnitřně rozporných. (...) Soud přihlíží k vadám řízení, které nebyly namítány v žalobě, jen za výjimečných okolností, pokud jsou takové vady patrné ze spisu a zároveň mají takový charakter a míru závažnosti, že brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 21/2004-nepublikováno, přístupno na stránkách www.nssoud.cz, sp. zn. 2 Azs 23/2003 publ. pod č. 272/2004 Sb. NSS).“ Nedostatečnost důvodů je obsažena v intencích právní věty rozsudku NSS ze dne 11.8.2004 č.j. 5 A 48/2001-47: „Pokud spis obsahuje podklady pro rozhodnutí, jejichž obsahem jsou protichůdná sdělení příslušných orgánů, a správní orgán v odůvodnění rozhodnutí nevyloží, které podklady vzal v úvahu jako podklady pro své rozhodnutí a které vyloučil a proč, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]“

20. Požadavek srozumitelnosti a dostatečné zdůvodněnosti není lhostejný ani logice ústavního pořádku, speciálně čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR části před středníkem: „Lid je zdrojem veškeré státní moci.“ Vyloženo názorněji: lid, sestávající z jednotlivých občanů, státní moci předchází, státní moc je tudíž lidu odpovědná, přičemž veřejnomocenská rozhodnutí neintegrující dotčený požadavek, tj. srozumitelnosti a dostatečné zdůvodněnosti, mezi své komponenty neskytají současně šanci odpovědnost směrem k občanu naplnit. Bez integrace popsanych komponent do rozhodovací praxe není totiž jasné trojí a podstatné: 1) jaká východiska státní moc k rozhodnutí vedla, 2) za jakých podmínek lze předvídat jeho opakování, 3) jakým jednáním mu úspěšně, přec vždy ve spolehlivých mezích práva, předejít.
21. Soud proto s ohledem na všechny shora uvedené rozhodné skutečnosti vyhověl žalobě a napadené rozhodnutí žalovaného MPSV ze dne 28.11.2017 a i jemu předcházející rozhodnutí ÚP ze dne 10.10.2017 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 a nedostatek důvodů (§ 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.).

V dalším řízení se správní orgán bude řídit právním názorem soudu vyjádřeným v tomto rozsudku, jak vyplývá z § 78 odst. 5 s.ř.s.

22. Obiter dictum soud žalovanému doporučuje zvolit jednotný postup rozhodujících správních orgánů pro 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 novele. V důvodové zprávě k novele, podkapitola Popis cílového stavu, je mimo jiné uvedeno: „*Systém pomoci v hmotné nouzi je moderní formou pomoci osobám s nedostatečnými příjmy motivující tyto osoby k aktivní snaze zajistit si prostředky k uspokojení životních potřeb. Je jedním z opatření, kterými Česká republika bojuje proti sociálnímu vyloučení. Vychází z principu, že každá osoba, která pracuje, se musí mít lépe než ta, která nepracuje, popřípadě se práci vyhýbá. (...) Jelikož institut VS (veřejné služby) je v současném právním řádu stále zakotven a jeho organizace ÚP ČR byla hodnocena v roce 2012 velmi pozitivně, není potřeba z pohledu jeho řízení nic upravovat. Pouze se navrhuje posílit motivační složku osob v hmotné nouzi a opět zakotvit do tohoto systému hodnocení aktivní snahy osoby nalézt si zaměstnání a mezi tuto snahu mj. zařadit i výkon VS v rozsahu alespoň 20 nebo 30 hodin za měsíc. Princip hodnocení této aktivity zůstane zachován jako je i dnes v souvislosti s uplatněním pohledávek a nároků či využitím majetku, tzn., že se bude postupně navyšovat částka živobytí o určitý procentní rozdíl mezi životním a existenčním minimem. Úprava hodnocení vlastní aktivity a institutu VS bude tak ve větší míře sloužit k motivaci osob v hmotné nouzi nalézt si zaměstnání a k zachování jejich pracovních schopností a dovedností a nezůstat pouze pasivně na dávkách pomoci v hmotné nouzi.*”

Jako ke svému legislativnímu vzoru se novela (a zásluhou jejího přijetí rovněž aktuální zákonná úprava systému pomoci v hmotné nouzi) odkazuje na právní stav před sociální reformou účinnou dnem 1.1.2012. Tento stav definovala odborná literatura následovně: „*Systém pomoci v hmotné nouzi obsahuje rovněž určité motivační prvky, jež vedou osobu, která se ocitla v hmotné nouzi, k aktivitě a snaze zvýšit si vlastní příjmy, především vlastní prací. Zároveň jsou v právní úpravě obsaženy nástroje chránící systém pomoci v hmotné nouzi před zneužitím*” (Tröster, P. a kol. Právo sociálního zabezpečení. Praha: C. H. Beck, 2013, kapitola 15, podkapitola 3).

Aby pomoc v hmotné nouzi plnila své motivační poslání, nelze podle právního názoru soudu příjemce od jejího čerpání ve výši životního minima oddělit nikdy s definitivní platností, jelikož tím by na něj přestalo působit coby pozitivní stimul ve smyslu možného zlepšení adresátových osobních materiálních poměrů směnou za jím projevenou aktivitu. Z druhé strany sotva svému motivačnímu účelu pomoc v hmotné nouzi v platné právní úpravě dostojí, bude-li příjemcům příspěvku na živobytí k jeho jistému zachování v úrovni životního minima stačit, jestliže se „aktivizují“ krátkodobě či sporadicky, což by jistě směřovalo proti ideovému východisku novely zákona o pomoci v hmotné nouzi: „*Institut VS (veřejné služby) byl od jeho zavedení vyhodnocen jako opatření, které osobám pomáhá k sociálnímu začlenění a k nalezení zaměstnání. Již ze zkušeností je zřejmé, že mnohem silněji se sociální vyloučení projevuje u osob, které po ztrátě zaměstnání přijdou též o zaběhnutý životní rytmus, přestávají se dostávat do každodenního styku s lidmi, jsou pouze závislé na sociálních dávkách a v závěrečné fázi sociálního vyloučení přestávají dbát o sebe a svou budoucnost. Takové osoby prakticky ztrácí šanci na další uplatnění v pracovním a mnohdy i v osobním životě.*” (viz opět důvodová zpráva k novele, nyní citováno z podkapitoly Popis existujícího právního stavu v dané oblasti)

23. 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.
24. Žalobci byl pro řízení o žalobě ustanoven zástupcem advokát JUDr. František Grznár; 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 v souladu s jím uvedenou specifikací požadovaných nákladů ze dne 14.2.2019, která je tvořena čtyřmi úkony právní služby á 1.000,-Kč (převzetí a příprava zastoupení, včetně porady s klientem; další porada s klientem 19.2.2018; sepis žaloby; další porada s klientem 13.5.2018) 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**). Jmenovaný advokát není plátcem daně z přidané hodnoty, takže celková výše odměny v tomto řízení činí 5.200,-Kč. Uvedená částka bude jmenovanému advokátovi vyplacena na účet č. 761393339/0800 z účtu Krajského soudu v Plzni ve lhůtě do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozhodnutí z účtu zdejšího soudu ve lhůtě do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, 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 28. února 2019

JUDr. Alena Hocká v.r.
samosoudkyně