



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **M. B.**, zastoupený Mgr. Jakubem Olivou, advokátem se sídlem Mlčochova 819/4, Olomouc, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 25. 7. 2018, č. j. 52 Ad 4/2018 – 42,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 25. 7. 2018, č. j. 52 Ad 4/2018 – 42, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 26. 3. 2018, č. j. MPSV-2018/61288-919, a usnesení Úřadu práce ČR – Krajské pobočky v Pardubicích ze dne 31. 1. 2018, č. j. 2339/2018/MTR, **se zrušují** a věc **se vrací** Úřadu práce ČR – Krajské pobočce v Pardubicích k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši **101 Kč** do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Jakubovi Olivovi, advokátovi, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši 2 600 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení žalobce nese stát.

Odůvodnění:

[1] Usnesením ze dne 31. 1. 2018, č. j. 2339/2018/MTR, Úřad práce ČR – Krajská pobočka v Pardubicích (dále jen „*úřad práce*“) zastavil řízení o žádosti žalobce o výplatu celé výše příspěvku na živobytí v penězích (nikoli částečně v penězích a částečně v poukázkách), jelikož ji posoudil jako zjevně právně nepřipustnou [§ 66 odst. 1 písm. b) správního řádu]. Úřad práce uvedl, že § 43 odst. 5 písm. a) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „*zákon o pomoci v hmotné nouzi*“), neumožňuje příjemci příspěvku na živobytí vyplatit celou jeho výši v penězích, pokud příjemce tuto dávku pobírá déle jak 6 měsíců v posledních 12 měsících (což je žalobcův případ). V takovém případě je příspěvek vyplácen tak, že nejméně 35 % z něj tvoří poukázky na nákup zboží ve stanovené hodnotě, přičemž úřad práce se od zákonného pravidla nemůže odchýlit. Proto je žalobcova žádost o výplatu celé výše příspěvku v penězích zjevně právně nepřipustná.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 3. 2018, č. j. MPSV-2018/61288-919 (dále jen „*rozhodnutí žalovaného*“), zamítl odvolání žalobce proti usnesení úřadu práce a toto usnesení potvrdil.

[3] Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „*krajský soud*“) rozsudkem ze dne 25. 7. 2018, č. j. 52 Ad 4/2018 – 42, zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného.

[4] Krajský soud nejprve uvedl, že pokud správní orgán zastaví správní řízení, nerozhoduje meritorně o podané žádosti (neposuzuje ji z hlediska hmotného práva), ale své rozhodnutí zakládá výlučně na aplikaci procesních norem. Osoba, ohledně jejíž žádosti bylo řízení zastaveno, tak nemůže být zkrácena na svých hmotných právech, ale může být krácena pouze na právu na meritorní projednání věci (pokud řízení nebylo zastaveno v souladu se zákonem). Poté krajský soud dodal, že ačkoli žalobce výslovně nezpochybnil závěr správních orgánů o zjevné právní nepřipustnosti jeho žádosti, přesto lze z žaloby dovodit, že se domnívá, že jeho žádost měla být věcně posouzena. Žalobce totiž tvrdí, že postup dle § 43 odst. 5 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi mu brání hledat si zaměstnání v zahraničí. Správní orgány tak neměly s odkazem na čl. 3 odst. 1 písm. b) nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 492/2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie (dále jen „*nařízení o volném pohybu pracovníků*“) aplikovat § 43 odst. 5 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi a měly rozhodnout, že se žalobci bude vyplácet celý příspěvek na živobytí v penězích.

[5] Krajský soud nejprve poukázal na to, že příspěvek na živobytí je základní dávkou pomoci v hmotné nouzi a je určen na úhradu potřeb osoby (či společně posuzovaných osob) na úrovni zabezpečující její základní životní podmínky (stravu, ošacení, obuv, základní hygienické potřeby apod.). Jeho funkcí naopak není podpora výkonu práv garantovaných čl. 45 Smlouvy o fungování Evropské unie, respektive krytí nákladů spojených s hledáním zaměstnání v jiném členském státě. Bez ohledu na funkci příspěvku na bydlení je však zřejmé, že pokud by žalobce chtěl vážně vykonávat zaměstnání v jiném členském státě Evropské unie a rozhodl se za účelem hledání zaměstnání vycestovat do jiného členského státu (byť lze využít například služeb EURES - Evropského portálu pracovní mobility), okolnost, že je mu 35 % příspěvku na živobytí vypláceno v typizovaných poukázkách na nákup zboží, by ho zjevně nepřiměřeným způsobem

pokračování

neomezovala. Žalobce by mohl potřebné zboží za poukázky nakoupit v České republice a následně zakoupené zboží využívat v zahraničí. Ostatní náklady by mohl hradit v hotovosti z části příspěvku na živobytí, která je mu vyplácena v penězích. Krajský soud tedy uzavřel, že právní úprava obsažená v § 43 odst. 5 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi žalobci nebrání hledat si zaměstnání v zahraničí.

[6] Postup úřadu práce, který řízení o žádosti žalobce zastavil s tím, že jde o žádost zjevně právně nepřipustnou, je podle krajského soudu v souladu se zákonem. Za zjevně právně nepřipustnou je možné považovat žádost, u níž je již na první pohled zřejmé (bez dalšího dokazování a zjišťování), že jí nelze vyhovět. Jelikož jsou pravidla pro výplatu příspěvku na živobytí uvedena v § 43 odst. 5 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi svou povahou kogentní, úřad práce neměl možnost se od nich odchýlit. Pokud by úřad práce o zjevně právně nepřipustné žádosti věcně rozhodl, postupoval by v rozporu s procesními předpisy.

[7] Pro úplnost krajský soud dodal, že soudy zásadně neposuzují vhodnost, účelnost či sociální spravedlnost právní úpravy, neboť tyto úvahy přísluší zákonodárci. Jedná se o otázky v podstatě politické, kam primárně spadá celá oblast tzv. sociálních práv (krajský soud zde odkázal např. na nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08, bod 78, nebo ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 90).

[8] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Stěžovatel v podstatné části kasační stížnosti opakuje závěry správních orgánů (ohledně možnosti koupit si za poukázky zboží v České republice a převést ho do zahraničí) a vymezuje se proti nim. Nesouhlasí ani s tím, že jeho žádost byla posouzena jako zjevně právně nepřipustná. Namítá, že pokud by se o takový případ skutečně jednalo, rozsudek krajského soudu by neobsahoval odůvodnění v rozsahu téměř čtyř stran textu. O významu žádosti stěžovatele podle něj svědčí i to, že usnesení úřadu práce o zastavení řízení vydal nadřízený zaměstnankyně úřadu práce, která se stěžovatelem jednala (místo toho, aby jej vydala ona sama). Dále stěžovatel namítá, že ve věci proběhla dvě jednání (míněno na úřadu práce – pozn. soudu), což také svědčí o tom, že věc není jednoduchá. Posledním důvodem, proč žádost nemohla být zjevně nepřipustná, podle stěžovatele je, že v usnesení o zastavení řízení je proveden podrobný rozbor případu a úřad práce se s otázkou se *de facto* vypořádal věcně.

[10] V doplnění kasační stížnosti stěžovatel nesouhlasí s argumentací krajského soudu ohledně funkce příspěvku na živobytí. Má za to, že není možné vykládat danou právní úpravu toliko na základě jazykového výkladu, ale je třeba také užít výkladu teleologického. Z důvodové zprávy totiž vyplývá, že úmyslem zákonodávce není vytvářet překážky pro uplatňování příjemce dávky na trhu práce, ale naopak poskytnout mu podporu k jeho uplatnění na trhu práce.

[11] Stěžovatel považuje za nesprávné tvrzení krajského soudu, že omezení stěžovatele ve způsobu vyplácení dávek je přiměřené zejména kvůli nemožnosti uplatnit poukázky

v zahraniční. Navíc se tím vytváří nerovnost mezi příjemci dávky, kteří ji pobírají krátkodobě (ti mohou v zahraničí „*utratit*“ celý příspěvek), a dlouhodobými příjemci – jímž je i stěžovatel – kteří mohou v zahraničí použít toliko 65 % výše příspěvku na živobytí.

[12] Nakonec stěžovatel uvádí, že krajský soud měl „*vzít na zřetel*“ žalobní námitku, že v projednávané věci bylo porušeno právo stěžovatele na volný pohyb osob v rámci Evropské unie. Je totiž rozhodnutím každého občana Evropské unie, zda bude pracovat v domovském nebo jiném členském státě.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhuje její zamítnutí, jelikož souhlasí se závěry napadeného rozsudku.

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] Nejprve se soud zabýval námitkou, kterou stěžovatel zpochybňoval závěr krajského soudu a správních orgánů ohledně zjevné nepřipustnosti jím podané žádosti o výplatu celé výše příspěvku na živobytí v penězích.

[17] Podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu *řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže byla podána žádost zjevně právně nepřipustná*. Prvotní právní otázkou tedy je, zda žádost stěžovatele lze podřadit pod pojem *žádost zjevně právně nepřipustná*. Zákon přitom tento pojem blíže nedefinuje, jedná se o tzv. neurčitý právní pojem. Výklad neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na konkrétní skutkový stav jsou v souladu s § 75 s. ř. s. soudem plně meritorně přezkoumatelné (srovnej usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011 – 154; všechna judikatura tohoto soudu je dostupná na www.nssoud.cz).

[18] Rozhodnutím o zastavení řízení je správní řízení ukončeno dříve, než dojde k věcnému posouzení žádosti. Potom však též podřazení určité skutkové podstaty fakticky pod pojem *zjevné právní nepřipustnosti* musí být „nabílední“ (arg. „*zjevné*“), tedy bezrozporné a bez nutnosti složitější úvahy správního orgánu, kterou by bylo třeba argumentačně osvětlovat v odůvodnění usnesení o zastavení řízení. Dále (arg. „*právní*“) pak právní úprava musí být zřejmá, bezrozporná, bezmezerovitá a její aplikace nesmí vyvolávat jakékoli složitější interpretační otázky. *Nepřipustnost* žádosti musí být jednoznačně patrná již ze samotné právní úpravy bez dalšího, to jest bez nutnosti užití jakýchkoli interpretačních úvah a pomůcek (bez odkazů na judikaturu či na prameny doktrinního výkladu). *Nepřipustnost* sama pak bude mít zásadně charakter procesní, může spočívat typicky v nesplnění procesních předpokladů (příkladem může být zjevný nedostatek procesní způsobilosti žadatele; viz § 29 správního řádu).

pokračování

[19] V uvedeném smyslu již také judikoval Nejvyšší správní soud. V rozsudku ze dne 7. 5. 2008, č. j. 2 As 74/2007 – 55 (publ. pod č. 1633/2008 Sb. NSS), se zabýval otázkou, zda *zjevnou právní nepřípustností* může být stižena žádost o zápis do registru silničních vozidel na základě prohlášení žadatele o zařazení vozidla do svého majetku. Správní orgány a krajský soud tehdy dovodily, že takové prohlášení nelze považovat za zákonný doklad osvědčující změnu vlastníka, a proto řízení bylo po právu zastaveno z uvedeného důvodu.

[20] Nejvyšší správní soud však tomuto postupu nepřisvědčil. Uvedl, že *zjevná právní nepřípustnost* „[p]ředstavuje neurčitý právní pojem, který je však nutno vykládat restriktivním způsobem. Podle ustanovení § 45 odst. 3 správního řádu totiž takovou žádost správní orgán neprojednává a řízení zastaví. Z důvodu ochrany práv účastníků řízení je proto možno k tomuto způsobu rozhodnutí přikročit jen tehdy, jestliže je skutečně již na první pohled zřejmé, že žádosti nelze vyhovět. To znamená, že tato nepřípustnost musí být patrna již ze samotné žádosti, nikoliv teprve z výsledků dalšího dokazování či zjišťování“ (zvýraznění bylo přidáno). Jako příklad, kdy se o žádost *zjevně právně nepřípustnou* jednat bude, pak uvedl situaci, při níž o přiznání oprávnění vázaného na dosažení určitého věku žádá osoba, která této hranice nedosáhla, nebo žádost o přiznání určitého oprávnění, které může získat toliko právnická osoba, podá osoba fyzická.

[21] V projednávané věci je patrné, že správní orgán i krajský soud dovodily *zjevnou právní nepřípustnost* tak, že na věc aplikovaly příslušná ustanovení hmotného práva, věcně posoudily argumenty předložené stěžovatelem a hodnotily je jako nedůvodné. K takovému postupu lze zopakovat hodnocení Nejvyššího správního soudu v již citovaném rozsudku č. j. 2 As 74/2007 – 55, které je přílehlivé i na nyní projednávanou věc: „*Nejvyšší správní soud zastává názor, že oba správní orgány a také krajský soud vzniklou právní situaci vyhodnotily chybně. Jak totiž plyne ze shora uvedeného, k závěru o zjevné právní nepřípustnosti předmětné žádosti došly až na základě jejího meritorního posouzení a poté, co vyhodnotily přiložené doklady (protokol o předání a převzetí opuštěného vozidla, prohlášení o zařazení majetku do vlastnictví obce). Ve skutečnosti tedy podaná žádost svojí podstatou nebyla zjevně právně nepřípustná (např. proto, že ji podal neoprávněný subjekt či že by její podání výslovně vylučovala zákonná úprava), takže by se s ní správní orgán I. stupně věcně vůbec nemusel zabývat, nýbrž právě naopak se s ní tento orgán vypořádal věcně a – materiálně vzato - ji neshledal důvodnou*“ (zvýraznění bylo přidáno).

[22] V nyní projednávané věci tedy správní orgány a krajský soud měly za to, že ustanovení § 43 odst. 5 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi je dostatečně „jasné“ k tomu, aby žádost byla hodnocena jako zjevně právně nepřípustná. Toto ustanovení stanoví, že příjemci dávky, který pobírá dávku déle jak 6 měsíců v posledních 12 měsících (jímž je stěžovatel), bude dávka vyplácena tak, že nejméně 35 % a nejvýše 65 % dávky bude vyplaceno poukázkami oprávnujícími k nákupu zboží ve stanovené hodnotě. Nejvyšší správní soud nepopírá, že gramatické vyjádření uvedeného ustanovení je relativně jasné. Nicméně ani tato okolnost nic nemění na tom, že správní orgány byly nuceny reagovat na předložené argumenty žadatele, podřadit skutkové okolnosti pod příslušnou právní normu hmotného práva, a *de facto* tedy žádost věcně posuzovaly.

[23] Jinak řečeno, krajský soud sice správně v napadeném rozsudku uvedl, že „[z]astaví-li správní orgán správní řízení, nerozhoduje tím meritorně o podané žádosti (neposuzuje žádost z

hlediska hmotného práva), nýbrž se jeho rozhodnutí zakládá výlučně na aplikaci procesních norem“ (zvýraznění přidáno). V projednávané věci však správní orgány neaplikovaly výlučně normy procesní, ale vyložily úpravu hmotněprávní, která stanoví, jakým způsobem se dávka (zde příspěvek na živobytí) vyplácí.

[24] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud přisvědčil první kasační námitce, již nemělo smysl se zabývat dalšími námitkami, tedy námitkou ohledně nesprávného výkladu funkce příspěvku na bydlení ze strany krajského soudu; tvrzením, že krajský soud měl „vzít na zřetel“, že v projednávané věci bylo porušeno právo stěžovatele na volný pohyb osob v rámci Evropské unie, a argumentací ohledně možnosti koupit si za poukázky zboží v České republice a převést ho do zahraničí.

[25] Nejvyšší správní soud uzavírá, že zákonný důvod pro zastavení řízení o žádosti stěžovatele dle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu nebyl naplněn. V důsledku toho nemůže obstát ani závěr krajského soudu o zákonnosti postupu správních orgánů. Krajský soud měl kvůli zmíněné nezákonnosti rozhodnutí žalovaného zrušit, což však neučinil.

[26] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že napadený rozsudek je nezákonný, a proto jej zrušil dle § 110 odst. 1, věty první s. ř. s. (výrok I. tohoto rozsudku). Věc však krajskému soudu nevrátil k dalšímu řízení, jelikož současně rozhodl o zrušení rozhodnutí žalovaného dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., a zrušení usnesení úřadu práce. Pro zrušení rozhodnutí žalovaného totiž byly podmínky již před krajským soudem, zrušení rozhodnutí úřadu práce pak bylo vhodné, protože je zatíženo vadou, kterou nemůže žalovaný (jako odvolací správní orgán) sám napravit (srovnej usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 1 As 60/2006 – 106). Nejvyšší správní soud dle § 78 odst. 3 a 4 s. ř. s., ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vrátil věc úřadu práce k dalšímu řízení (výrok II. tohoto rozsudku). Dle § 78 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. jsou správní orgány v dalším

řízení vázány právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v odůvodnění tohoto rozsudku.

[27] Úřad práce v dalším řízení věcně posoudí žádost stěžovatele, a pokud ji shledá nedůvodnou, zamítne ji rozhodnutím dle § 67 správního řádu, které bude řádně odůvodněno (§ 68 odst. 3 správního řádu).

[28] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil rozhodnutí správních orgánů dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[29] Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci. Žalovaný ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto

pokračování

nenáleží. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, neboť rozsudek krajského soudu i napadená správní rozhodnutí byla zrušena, a proto má právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.). Stěžovatel nebyl v řízení před krajským soudem zastoupen a předmětné řízení je ze zákona osvobozeno od soudních poplatků. Z obsahu soudního spisu dále plyne, že stěžovatel v řízení o žalobě vynaložil náklady na poštovné ve výši 19 Kč a v řízení před Nejvyšším správním soudem tyto náklady činily 82 Kč. Celková částka za vynaložené náklady je tedy 101 Kč. Náhradu nákladů řízení ve výši 101 Kč je žalovaný povinen stěžovateli zaplatit ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku (výrok III. tohoto rozsudku).

[30] Stěžovateli byl usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2018, č. j. 3 Ads 95/2018 – 23, ustanoven zástupcem pro řízení o kasační stížnosti advokát Mgr. Jakub Oliva. Soud proto zároveň s rozhodnutím ve věci rozhodl i o odměně a náhradě hotových výdajů zástupce stěžovatele. Ten má právo na odměnu za dva úkony právní služby spočívajícími v převzetí a přípravě zastoupení a doplnění kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif); dále jen „advokátní tarif“]. Odměna za jeden úkon činí 1 000 Kč (§ 9 odst. 2 advokátního tarifu, ve spojení s § 7 téhož předpisu), za dva úkony tedy 2 000 Kč. Dále má zástupce stěžovatele právo na náhradu hotových výdajů po 300 Kč za jeden úkon (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem tedy 600 Kč. Zástupce stěžovatele uvedl, že není plátcem DPH, proto se odměna a náhrada hotových výdajů o sazbu této daně nezvyšuje. Celkem mu tedy náleží odměna ve výši 2 600 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení stěžovatele dle § 60 odst. 4 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. nese stát (výrok IV. tohoto rozsudku).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 24. dubna 2020

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu