



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **J. S.**, zastoupen Mgr. Bc. Vladimírem Volným, advokátem se sídlem Paroubkova 228, Domažlice, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 8. 2020, č. j. 16 Ad 74/2019 - 45,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Ustanovenému zástupci žalobce advokátovi Mgr. Bc. Vladimíru Volnému **se p ř i z n á v á** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti ve výši 1 573 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 1. 7. 2019, č. j. MPSV-2019/137174-914, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Plzni (dále jen „úřad práce“) ze dne 22. 5. 2019, č. j. 11640/2019/KLT, o snížení dávky příspěvek na živobytí z 3 410 Kč na 2 200 Kč měsíčně ode dne 1. 10. 2017.

II.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobou ke Krajskému soudu v Plzni. Rozsudkem ze dne 31. 8. 2020, č. j. 16 Ad 74/2019 - 45, krajský soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející rozhodnutí úřadu práce a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud shledal, že napadené rozhodnutí žalovaného i jemu předcházející rozhodnutí úřadu práce jsou nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů. Krajský soud konstatoval, že z napadeného rozhodnutí, ani z rozhodnutí úřadu práce nevyplývá, jak správní orgány posoudily skutečnost, že se žalobce nemohl zúčastnit projektů organizovaných krajskou pobočkou úřadu práce ze zdravotních důvodů. Úřad práce založil do spisového materiálu přehledy kontaktů, doporučenek a aktivit uchazeče. Z napadeného rozhodnutí ani ze spisového materiálu však nevyplývá, co přesně znamenají a obnáší předmětné projekty úřadu práce, zda uchazeč o zaměstnání má být sám aktivní, případně zda úřad práce tyto projekty sám aktivně nabízí uchazeči. Z přehledu kontaktů uchazeče (tj. žalobce) vyplývá, že se nacházel v pracovní neschopnosti min. od 19. 6. do 30. 6. 2017, dále dne 17. 7. 2017 bylo doloženo další zdravotní omezení a následoval až osobní kontakt dne 12. 9. 2017. Úřad práce v rozhodném období nabídl žalobci projekt dne 24. 5. 2017 a následně až 11. 10. 2017. Není tedy jasné, z jakého důvodu úřad práce nebyl sám aktivní, aby žalobci poskytl další nabídky. V přehledech kontaktů není v rozhodném období žádná poznámka o tom, že by žalobcem doložená pracovní neschopnost nebyla prokázána, ani rozhodnutí správních orgánů se touto skutečností nezabývala. Žalobce předložil potvrzení od praktické lékařky MUDr. M. K. ze dne 15. 6. 2017, v němž bylo uvedeno „ode dneška týden domácí léčeni“ a potvrzení ze dne 26. 6. 2017, v němž bylo uvedeno „léčení trvá do 30. 6. 2017“. Není jasné, z jakého důvodu správní orgán k těmto dokladům při svém rozhodování nepřihlédl, i když v přehledu kontaktů je uvedeno, že žalobce doložil pracovní neschopnost. Žalobce předložil potvrzení lékaře o zdravotním stavu, splnil tak svou povinnost. Bylo proto dále na správním orgánu, aby v tomto směru prováděl případně další dokazování, např. vyzvat příslušnou lékařku k doplnění potvrzení o pracovním omezení, aby mohl najisto posoudit, zda jsou u žalobce splněny podmínky pro jeho zařazení mezi osoby, u nichž se nezkoumá snaha zvýšit si příjem vlastní prací podle § 3 odst. 1 písm. a) bod 8 a 9 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“). Správní orgány tedy dospěly k závěru, že žalobce není žádnou z osob podle § 24 odst. 1 písm. f) zákona o pomoci v hmotné nouzi, mj. není osobou, která se účastní projektů organizovaných úřadem práce. Přestože podle § 50 odst. 1 správního řádu mohou být podkladem pro vydání rozhodnutí též skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, musí správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí přezkoumatelným způsobem vyložit, o jaké konkrétní, pro danou věc rozhodné skutečnosti známé mu z úřední činnosti, se jedná, z jaké své konkrétní úřední činnosti či postupu se o nich dozvěděl. Tyto požadavky rozhodnutí správních orgánů nesplňují. V daném případě bylo sice postaveno najisto, že žalobce se v určitém období neúčastnil projektů organizovaných krajskou pobočkou úřadu práce, avšak současně z podkladů ze spisového materiálu vyplývá, že tyto projekty mu po určitou dobu nebyly nabízeny. V daném případě není zřejmé, zda má být aktivní sám uchazeč, či je tato aktivita přenesena na úřad práce a pak je na samotném uchazeči, zda nabídku přijme či nikoliv. Úřad práce se v období od 24. 5. 2017, kdy žalobce byl naposledy aktivní v rozhodném období, a následně až 11. 10. 2017, vůbec nezabýval účastí žalobce na dalších projektech, přičemž tyto skutečnosti se však v rozhodnutích nijak neprojevovaly. Z tohoto pohledu měl krajský soud napadené rozhodnutí

pokračování

za nepřezkoumatelné pro nedostatek skutkových důvodů. Není totiž zřejmé, zda žalobce neúčast na projektu zavinil sám. Ze spisového materiálu nevyplývá, že by žalobce o projekty neprojevoval zájem, ale byl to právě úřad práce, který po určitou dobu v rozhodném období tyto projekty žalobci nenabízel. Skutečnosti uvedené žalovaným tak krajský soud považoval za nepodložené a velmi kusé. Z rozhodnutí taktéž neplyne, o jaké projekty organizované úřadem práce se v daném období jednalo či event. mohlo jednat.

III.

[4] Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[5] Stěžovatel nesouhlasil s právním názorem krajského soudu, neboť navrhovaný postup není v kompetenci ani pravomoci odboru, který rozhoduje o dávkách pomoci v hmotné nouzi. Správní orgány v odůvodnění rozhodnutí shrnuly všechny zjištěné skutečnosti, uvedly podklady pro jeho vydání a důkazy, na jejichž podkladě dovodily svůj závěr. Stěžovatel dále nesouhlasil s návrhem provádět případně další dokazování o pracovním omezení žalobce od 15. 6. 2017 do 30. 6. 2017, neboť se pro účely hmotné nouze s potvrzením o stanoveném domácím léčení vypořádal. Hodnocení zvýšení příjmu vlastní prací se po osobě nevyžaduje jen v případě, trvá-li pracovní omezení (neschopnost) po celý kalendářní měsíc, jinak v rámci správního uvážení.

[6] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[7] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že není rozhodné, jak je úřad práce organizován, ale to, jak jednotlivé složky v rámci zaměstnanosti spolupracují. Sám stěžovatel konstatoval, že odbor hmotné nouze spolupracuje s oddělením zprostředkování. Stěžovatel však neuvedl, jak byly aktivity žalobce v daném období zajištěny, zda mu byly nějaké aktivity v rozhodné době nabízeny a s jakým výsledkem, zda nějakou aktivitu odmítl. Stěžovatel dále neuvedl, proč nesouhlasí se závěry krajského soudu v tom směru, že je třeba zkoumat, zda vůbec žalobce měl možnost se některé z aktivit účastnit a zda neúčast zavinil, což je pak rozhodné pro posouzení celkové doby za účelem snížení dávky hmotné nouze. Toto dokazování a z něj učiněné závěry pro danou věc je však třeba považovat za stěžejní, neboť žalobci nelze klást k tíži to, že mu žádná aktivita nebyla nabídnuta, zvláště za situace, kdy se všech aktivit, jež mu byly nabídnuty, aktivně účastnil. Neobstojí názor stěžovatele, že odbor dávek hmotné nouze není kompetentní k danému postupu, když vůči žalobci jako správní orgán vystupoval výhradně úřad práce, nikoliv jakýkoliv jeho odbor. Navíc odbor dávek hmotné nouze má úzce spolupracovat s odborem zprostředkování. Žalobce má naopak za to, že stěžovatel opakovaně ignoruje závazný právní názor soudu. Krajský soud zcela jasně a srozumitelně vyjádřil to, že v dané věci je třeba posuzovat činnostní a časový prvek, což stěžovatel neučinil řádně. Stěžovatel se vůbec nezabýval tím, proč úřad práce a všechny jeho odbory nebyly vůči žalobci aktivní. Posouzení o zdravotní neschopnosti žalobce nespadá navíc do kategorie správního uvážení a je-li žalobce prokazatelně jakoukoliv část měsíce práce neschopen, neměl by mu tento měsíc být přičítán k tíži. Žalobce považoval za flagrantní porušení zákonnosti v postupu stěžovatele i

to, že fakticky odmítá provést další dokazování za účelem řádného a úplného zjištění skutkového stavu, jak mu závazně uložil krajský soud. Žalobce rovněž poukázal na závěr krajského soudu, kde soud poukazuje na značnou nepřehlednost správního spisu, když není tak zřejmé, zda spis skutečně obsahuje relevantní podklady pro vydání rozhodnutí ve věci. Stěžovatel navíc srozumitelně nevymezil právní otázku, jež byla krajským soudem podle jeho názoru posouzena nesprávně, ani argumentačně nerozporoval závěry krajského soudu. Stěžovatel toliko polemizoval s právním názorem krajského soudu vysloveným o určité otázce a nenapadal vlastní rozhodovací důvod. Není tak dán důvod pro podání kasační stížnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Žalobce proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl jako nepřijatelnou.

V.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] S ohledem na to, jakým způsobem je v nyní projednávané věci formulována kasační argumentace stěžovatele, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné připomenout, že řízení ve správním soudnictví, včetně řízení o kasační stížnosti, je ovládáno dispoziční zásadou. S výjimkami uvedenými v § 109 odst. 4, věta za středníkem s. ř. s. je tak Nejvyšší správní soud vázán důvody uvedenými v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.), a proto obsah stížnostních bodů a kvalita jejich odůvodnění v kasační stížnosti do značné míry předurčují obsah rozhodnutí kasačního soudu (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54). Rozhodnutí krajského soudu je tedy přezkoumáváno v intencích kasačních námitek, se zřetelem k důvodům obsaženým v § 103 odst. 1 s. ř. s. Je nutno zdůraznit, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.) a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se tak musí upínat právě k tomuto rozhodnutí (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2003, č. j. 6 Ads 3/2003 - 73).

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval obecnou námitkou, že krajským soudem navrhovaný postup není v pravomoci ani kompetenci odboru, který rozhoduje o dávkách pomoci v hmotné nouzi.

[12] V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že krajský soud zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů pro jejich nepřezkoumatelnost a vyslovil závazný právní názor, že v dalším řízení správní orgán „znovu zhodnotí veškerý dosavadní obsah správního spisu (viz body 12., 13. a 15.), případně jej doplní tak, aby bylo zcela zřejmé, ve kterém rozhodném období byl žalobce prokazatelně „neaktivní“, stanoví na základě rozhodných skutečností objektivně rozhodné období, které je způsobilé pro snížení příspěvku na živobytí v souladu s platnou právní úpravou, případně provede další úkony, jejichž potřeba event. vyvstane a teprve poté vydá rozhodnutí, budou-li splněny zákonné podmínky pro snížení předmětné dávky.“ Jak uvedl sám stěžovatel v kasační stížnosti, podle Organizačního řádu Úřadu práce České republiky se kontaktní pracoviště v místě krajské pobočky člení na odbor zaměstnanosti a EU a na

pokračování

odbor nepojistných sociálních dávek, do jehož působnosti spadá mimo jiné poskytování pomoci k zajištění základních životních podmínek fyzickým osobám, které se nacházejí v hmotné nouzi. Oba odbory v souladu s organizačním řádem vzájemně spolupracují i při předávání informací a dokumentů k uchazečům o zaměstnání. Podle tvrzení stěžovatele odbor nepojistných sociálních dávek postupoval při rozhodování o dávce pomoci v hmotné nouzi v nyní posuzované věci podle § 24 odst. 1 písm. f) zákona o pomoci v hmotné nouzi a vycházel přitom z podkladů na úseku zaměstnanosti, který vede samostatný spis. Z uvedeného je zřejmé, že předmětná námitka stěžovatele neobstojí, neboť krajským soudem po správních orgánech požadované další úkony a postupy bezpochyby spadají do kompetence úřadu práce jako celku, přičemž nelze odhlédnout od povinnosti správního orgánu zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu), a povinnosti řádně odůvodnit vydané rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu).

[13] Stěžovatel dále nesouhlasil s názorem krajského soudu, že má případně provádět další dokazování o pracovním omezení žalobce od 15. 6. do 30. 6. 2017, neboť se s potvrzením o stanoveném domácím léčení vypořádal.

[14] Podle § 24 odst. 1 písm. f) zákona o pomoci v hmotné nouzi „*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 měsíc.*“ Podle § 11 odst. 3 téhož zákona „*možnost zvýšit si příjem vlastní prací se nezkoumá při posuzování hmotné nouze u osoby, která je uvedena v § 3 odst. 1 písm. a) bodech 1 až 10.*“ Takovou osobou, u které se nezkoumá snaha zvýšit si příjem vlastní prací, je podle § 3 odst. 1 písm. a) bodu 8 a 9 citovaného zákona osoba, která je uznána dočasně práce neschopnou (bod 8), nebo je 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 (bod 9).

[15] Z výše uvedeného plyne, že pro posouzení výše částky živobytí je podstatná skutečnost, zda se v případě posuzované osoby jedná o osobu, u které se nezkoumá snaha zvýšit si příjem vlastní prací, případně osobu prokazatelně se účastnící na projektech organizovaných krajskou pobočkou úřadu práce. Správní orgány ve svých rozhodnutích pouze obecně konstatovaly, že v rozhodném období (únor až září 2017) se žalobce aktivit krajské pobočky úřadu práce nezúčastnil v měsíci únoru, dubnu, červnu, červenci, srpnu a září 2017 (čímž mělo dojít k nasčítání šesti měsíců, ve kterých byly splněny podmínky pro snížení částky živobytí na existenční minimum), aniž by se však blíže zabývaly tím, z jakých důvodů se tak stalo. Z obsahu rozhodnutí správních orgánů rovněž není vůbec zřejmé, zda a jakým způsobem bylo přihlédnuto k tomu, že v měsíci červnu 2017 se žalobce nacházel v pracovní neschopnosti (konkrétně od 15. 6. do 30. 6. 2017), a to přesto, že žalobce úřadu práce doložil potvrzení od praktické lékařky MUDr. M. K. Nejvyšší správní soud se proto neztotožňuje s obecným tvrzením stěžovatele, že se s potvrzením o stanoveném domácím léčení vypořádal. Rovněž tato námitka proto neobstojí.

[16] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[17] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady.

[18] Ustanovenému zástupci žalobce Nejvyšší správní soud přiznal odměnu za jeden úkon právní služby – vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů] ve výši 1 000 Kč (§ 9 odst. 2 a § 7 bod 3 advokátního tarifu), k čemuž náleží náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Částku 1 300 Kč soud zvýšil o 273 Kč připadající na daň z přidané hodnoty, kterou je advokát jako plátce povinen odvést. Celkem tedy odměna ustanoveného zástupce činí částku ve výši 1 573 Kč. Tato částka mu bude vyplacena do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. března 2021

Mgr. David Hipšr
předseda senátu