



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **J. A.**, zast. JUDr. Anitou Pešulovou, advokátkou, se sídlem Nuselská 499/132, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 10. 5. 2018, č. j. MPSV-2018/90408-911, sp. zn. SZ/MPSV-2018/83407-911, a ze dne 10. 5. 2018, č. j. MPSV-2018/91924-911, sp. zn. SZ/MPSV-2018/88676-911, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2021, č. j. 4 Ad 12/2018 - 45,

t a k t o :

- I. Výroky I., II. a III. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2021, č. j. 4 Ad 12/2018 - 45, **se zrušují**.
- II. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 10. 5. 2018, č. j. MPSV-2018/90408-911, sp. zn. SZ/MPSV-2018/83407-911, a ze dne 10. 5. 2018, č. j. MPSV-2018/91924-911, sp. zn. SZ/MPSV-2018/88676-911, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a o žalobě proti rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 10. 5. 2018, č. j. MPSV-2018/90408-911, sp. zn. SZ/MPSV-2018/83407-911, a ze dne 10. 5. 2018, č. j. MPSV-2018/91924-911, sp. zn. SZ/MPSV-2018/88676-911.
- IV. V řízení o kasační stížnosti **se** ustanovené zástupkyni žalobce JUDr. Anitě Pešulové **přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v částce 1.300 Kč, která jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení žalobce nese stát.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Úřad práce České republiky - krajská pobočka pro hlavní město Prahu, Kontaktní pracoviště Praha 8 (dále jen „úřad práce“) rozhodnutím ze dne 21. 3. 2018, č. j. 5488/2018/AAG, sp. zn. UP/210399/2014/HN, podle § 21 odst. 1 a § 44 odst. 1 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“), odejmul žalobci ode dne 1. 3. 2018 dávku pomoci v hmotné nouzi příspěvek na živobytí.

[2] V odůvodnění rozhodnutí úřad práce uvedl, že žalobci byla do jeho příjmů započítána částka 2.304 Kč odpovídající nevrácené finanční hotovosti ve výši 9.000 Kč, kterou mu poskytl J. V., jakož i částka 600 Kč odpovídající hodnotě stravy vyčíslené žalobcem, kterou obdržel od svých přátel. Částka živobytí pak podle § 24 odst. 1 písm. f) zákona o pomoci v hmotné nouzi dosahuje výše 2.200 Kč, tedy existenčního minima, neboť žalobce pobírá příspěvek na živobytí déle než šest kalendářních měsíců a kromě dalších skutečností není ani osobou, která vykonává veřejnou službu v rozsahu alespoň 20 hodin v kalendářním měsíci. Jelikož tedy v rozhodném období příjem žalobce v celkové výši 2.904 Kč převyšoval částku jeho živobytí ve výši 2.200 Kč, nemá podle § 21 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi nárok na příspěvek na živobytí, který mu tak musel být odejmut ode dne 1. 3. 2018.

[3] Žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 5. 2018, č. j. MPSV-2018/90408-911, sp. zn. SZ/MPSV-2018/83407-911, podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), odvolání zamítl a rozhodnutí úřadu práce potvrdil.

[4] Podle závěru žalovaného se žalobci nepodařilo věrohodným způsobem prokázat, že částka 9.000 Kč, kterou obdržel od J. V., představovala zápůjčku podle § 2390 občanského zákoníku, a proto musela být tato finanční výpomoc považována za bezúplatný příjem, který se podle § 7 odst. 2 písm. m) zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o životním a existenčním minimu“), započítává do příjmů rozhodných pro posouzení nároku na příspěvek na živobytí. Oproti úřadu práce navíc žalovaný učinil závěr, že v tomto směru měl být započítán příjem ve výši 9.000 Kč, a nikoliv jen ve výši 2.304 Kč, neboť žalobce žádným věrohodným způsobem neprokázal ani vrácení části finanční hotovosti, kterou mu poskytl J. V.

[5] V návaznosti na rozhodnutí o odejmutí příspěvku na živobytí vydal úřad práce rozhodnutí ze dne 3. 4. 2018, č. j. 6029/2018/AAG, sp. zn. UP/232977/2015/HN, kterým podle § 33 odst. 2 a § 44 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi odejmul žalobci ode dne 1. 3. 2018 také dávku pomoci v hmotné nouzi doplatek na bydlení, neboť podmínkou nároku na tuto dávku je získání nároku na příspěvek na živobytí, který však zanikl. Rozhodnutím žalovaného ze dne 10. 5. 2018, č. j. MPSV-2018/91924-911, sp. zn. SZ/MPSV-2018/88676-911, bylo podle § 90 odst. 5 správního řádu rovněž toto odvolání zamítnuto a rozhodnutí úřadu práce potvrzeno.

[6] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 12. 2. 2021, č. j. 4 Ad 12/2018 - 45, žalobu proti uvedeným dvěma rozhodnutím o odvolání zamítl

pokračování

(výroky I. a II.), žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení (výrok III.) a ustanovené zástupkyni žalobkyně přiznal odměnu za zastupování (výrok IV.).

[7] V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že správní orgány obou stupňů náležitým způsobem stanovily částku živobytí žalobce a posoudily sporné otázky. Ze správního spisu totiž nevyplývá, že by žalobce vykonával veřejnou službu, a proto správní orgány náležitě aplikovaly ustanovení § 24 odst. 1 písm. f) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Své tvrzení o tom, že poskytnutá částka byla zápůjčkou, žalobce nijak neprokázal, neboť předložil jen své čestné prohlášení, což nelze považovat ani za smlouvu o zápůjčce, ani za potvrzení dluhu pro věřitele. K poskytnutému jídlu městský soud uvedl, že ačkoliv jde o naturální plnění, je dodání potravin od přátel příjmem, který je nutno vyčíslit a započítat pro účely výpočtu dávek pomoci v hmotné nouzi. Ostatně i samotná sociální dávka může být vyplácena prostřednictvím poukázek na konkrétní zboží. Jak příjem, tak dávka proto mohou mít naturální podobu.

[8] Městský soud dále odmítl provést žalobcem navrhovaný důkaz zvukovým záznamem z jednání mezi ním a pracovníci úřadu práce. Ze správního spisu totiž nevyplývá, že by žalobce finanční výpomoc od J. V. označil za dar, naopak vždy se o ní zmiňoval jako o půjčce. Podle závěru správních orgánů však žalobce neprokázal, že se skutečně o zápůjčku jednalo. Tato skutečnost nemůže být doložena jeho jednáním s úřadem práce, a proto by bylo bezpředmětné provádět důkaz zvukovým záznamem z jeho průběhu. Vyčíslení hodnoty potravin vyplývá z jiných podkladů založených ve správním spise a ze strany správních orgánů se jedná o korektní postup.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[9] Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost. V jejím doplnění učiněném v měsíční lhůtě stanovené ve výzvě soudu uvedl, že tak činí z důvodů uvedených v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[10] Stěžovatel konkrétně namítl, že městský soud nesprávně stanovil částku jeho živobytí ve výši existenčního minima, k čemuž došlo kvůli pobírání příspěvku na živobytí déle než 6 měsíců a nevykonávání veřejné služby v rozsahu alespoň 20 hodin měsíčně. Stěžovatel však zpochybňuje ústavnost institutu veřejné služby, neboť se domnívá, že jeho začlenění do právního řádu bylo provedeno v rozporu s nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12. V podrobnostech stěžovatel odkázal na argumenty uvedené v kasační stížnosti, o níž je vedeno řízení pod sp. zn. 6 Ads 367/2020 týkající se snížení příspěvku na živobytí z částky životního minima (3.410 Kč měsíčně) na částku existenčního minima (2.200 Kč měsíčně).

[11] Stěžovatel rovněž odmítá způsob, jakým se městský soud vypořádal s otázkou finanční podpory poskytnuté mu J. V. Poukázal na skutečnost, že v předchozích obdobích, kdy mu byly sociální dávky ještě přiznávány (konkrétně od září 2017), postačovalo úřadu práce vždy čestné prohlášení J. V. Navíc pro smlouvu o zápůjčce občanský zákoník nestanoví žádnou formu, takže může být uzavřena písemně, ústně nebo konkludentně. Není-li smlouva o zápůjčce uzavřena v písemné formě, mohou se strany dohodnout, že se převzetí předmětu zápůjčky potvrdí vystavením dlužního úpisu. Za takový dlužný úpis je možné

považovat i čestné prohlášení. Podstatou příslušné smlouvy bylo, že stěžovatel jako právní laik se s J. V. dohodl na přenechání prostředků k zaplacení nájmu a služeb s tím spojených do doby, než mu budou úřadem práce vyplaceny dávky pomoci v hmotné nouzi, aby se nedostal do prodlení s placením nájmu. Stěžovatel se přitom zavázal tyto prostředky vrátit. Správní orgány obou stupňů i městský soud tak dospěly k nesprávnému závěru, že se jednalo o bezúplatný příjem, a nikoli o zápůjčku. Pokud by za něho nájem nezaplatil J. V., musel by si půjčit od někoho jiného, pokud by nechtěl skončit bez střechy nad hlavou. Bezprostřední úhrada nezbytných nákladů na domácnost jinou osobou přitom není v praxi ničím výjimečná, neboť u jednotlivce nacházejícího se v hmotné nouzi nelze očekávat, že bude mít potřebnou částku v době její platby k dispozici. Pokud tedy jiná osoba uhradila nezbytný náklad na domácnost a tuto platbu požadovala vrátit, nemůže být považována za započitatelný příjem pro účely posuzování nároku na příspěvek na živobytí. V opačném případě by totiž stát svou odpovědnost za realizaci práva každého na pomoc při zajištění základních životních podmínek osobám nacházejících se v hmotné nouzi přenášel na jiný subjekt, jemuž taková povinnost nepřísluší.

[12] Stěžovatel dále namítl nesouhlas se závěrem městského soudu, že dodání potravin od přátel je třeba pro potřeby zjištění skutečného příjmu žadatele o dávku pomoci v hmotné nouzi vyčíslit a tuto částku pak považovat za příjem. Z žádného ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi či jiného právního předpisu totiž nevyplývá, že započitatelným příjmem je i strava poskytnutá od rodiny, popřípadě přátel či charitativní organizace. Úřad práce tak poskytnuté jídlo nemohl považovat za příjem rozhodný při posuzování nároku na příspěvek na živobytí.

[13] Konečně stěžovatel brojil proti způsobu, jakým se městský soud vypořádal s jeho důkazním návrhem spočívajícím v přehrání audiozáznamu z jednání s pracovníci úřadu práce. Uvedený důkazní návrh totiž směřoval ke zjištění a ověření postupu úřadu práce, zejména jakým způsobem byl stěžovatel donucen pověřenou úřední osobou k vyčíslení hodnoty poskytnuté stravy, nikoliv k prokázání zápůjčky od J. V.

[14] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku i rozhodnutí obou správních orgánů.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že úřad práce postupoval správně, když započítal finanční výpomoc od J. V. jako příjem, neboť žalobce neprokázal, že se jednalo o zápůjčku. Navíc stěžovatel dne 19. 2. 2018 předložil čestné prohlášení J. V., který v něm uvedl, že stěžovateli dlouhodobě finančně vypomáhá. O zápůjčce či vrácení finančních prostředků se však J. V. v tomto čestném prohlášení vůbec nezmiňuje. S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[16] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatel v kasační stížnosti označil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., nicméně z jejího obsahu je zřejmé, že považuje napadený rozsudek za nezákonný a že v řízení před městským soudem došlo k vadě při dokazování, která

pokračování

mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Ve skutečnosti tedy stěžovatel podal kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[17] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*

[18] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

[19] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil námitku o nesprávnosti způsobu stanovení výše částky živobytí pro účely posouzení nároku na příspěvek na živobytí a s ní související námitku neústavnosti úpravy institutu veřejné služby.

[20] Podle § 23 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi *výše příspěvku na živobytí činí, není-li dále stanoveno jinak, za kalendářní měsíc rozdíl mezi částkou živobytí osoby (§ 24 odst. 1) a příjmem osoby (§ 9 odst. 2), není-li osoba společně posuzována s jinými osobami (§ 2 odst. 1).* 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 měsíci.* Podle § 18a odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi *veřejnou službou se rozumí pomoc obcím nebo dalším subjektům zejména v oblastech zlepšování životního prostředí, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, pomoci v oblasti kulturního a sportovního rozvoje a sociální péče. Veřejná služba je vykonávána osobami v hmotné nouzi a osobami vedenými v evidenci uchazečů o zaměstnání na základě písemné smlouvy, která obsahuje základní údaje o těchto osobách (jméno, popřípadě jména, příjmení, den, měsíc a rok narození a trvalý pobyt), místo, předmět a dobu výkonu veřejné služby, uzavřené s krajskou pobočkou Úřadu práce po dohodě s obcí nebo dalším subjektem. Za výkon veřejné služby nenáleží odměna.*

[21] Z výše uvedeného je zřejmé, že zákon o pomoci v hmotné nouzi váže výši částky živobytí na vybrané osobní charakteristiky žadatelů. U osob, které pobírají příspěvek na živobytí déle než šest měsíců a nespádají do privilegovaných skupin, zákon vyžaduje jisté vlastní úsilí směřující ke zlepšení jejich sociální situace. V případě, že toto úsilí není vyvíjeno, dochází ke snížení částky živobytí na úroveň existenčního minima. Jednou z možností, jak může dlouhodobý příjemce příspěvku na živobytí tomuto snížení předejít, je právě vykonávání veřejné služby, tedy neplacené závislé práce zprostředkované úřadem práce konané ve veřejném zájmu.

[22] Ústavností institutu veřejné služby se již zabýval Ústavní soud ve stěžovatelem zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12. V tomto nálezu Ústavní soud mimo jiné posuzoval ustanovení zákona o zaměstnanosti, které stanovilo, že uchazeče o zaměstnání krajská pobočka Úřadu práce z evidence uchazečů o zaměstnání rozhodnutím vyřadí, jestliže

bez vážného důvodu odmítne nabídku vykonávat veřejnou službu v rozsahu nejvýše dvacet hodin týdně v případě, že je veden v evidenci uchazečů o zaměstnání nepřetržitě déle než dva měsíce. Ústavní soud přitom toto ustanovení shledal protiústavním pro jeho rozpor se zákazem nucených prací, zákazem svévole, zásadou rovnosti a požadavkem na zachování lidské důstojnosti. Vedly jej k tomu zejména následující důvody:

- Veřejná služba a s ní spojený důvod vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání nevedou ke zprostředkování zaměstnání.
- Uváděné cíle povinnosti konat veřejnou službu, tedy zachování pracovních návyků a prevence sociálního vyloučení, jsou přinejmenším pochybné. Není důvod se domnívat, že nezaměstnaní ztratí pracovní návyky již po dvou měsících. Vzhledem ke způsobu organizace veřejné služby (který se značně překrývá s organizací výkonu trestu obecně prospěšných prací) přitom dochází spíše k negativní stigmatizaci osob, které ji vykonávají, čímž se riziko jejich sociálního vyloučení naopak prohlubuje.
- Povinnost konat veřejnou službu nelze považovat ani za přiměřený prostředek bránící zneužívání předmětné pomoci, neboť toho lze dosáhnout i šetrnějším způsobem. Zneužívání pomoci nelze presumovat u všech uchazečů, a zejména u některých skupin uchazečů takováto situace rozhodně nebude pravidlem. Tyto osoby tak budou nuceny přijmout a vykonávat veřejnou službu (a to často i po dobu několika měsíců), aniž by se jakkoliv provinily proti stanoveným pravidlům. Předmětného účelu by přitom bylo nepochybně možné dosáhnout adresnějšími opatřeními, jež by postihovala toliko ty uchazeče, kteří skutečně nerespektovali podmínky pro setrvání v příslušné evidenci, např. posílením kontrolních mechanismů.
- Povinnost přijmout nabídku vykonávat veřejnou službu zakládá novou podmínku pro poskytování podpory v nezaměstnanosti, která spočívá ve výkonu činnosti, jež fakticky není ničím jiným než neplaceným zaměstnáním. Podpora v nezaměstnanosti se tak v podstatě stává odměnou za veřejnou službu. Tím je ale zcela popřen účel, pro který má být podpora v nezaměstnanosti poskytována a především pro který je hrazeno sociální pojištění. Uchazeči o zaměstnání si totiž fakticky musí opětovně odpracovat plnění, na které by podle zákona měli mít nárok již v důsledku nastání pojistné události.
- Vzhledem k nedostatku nabídek na konání veřejné služby dojde ve výsledku k tomu, že určitá skupina uchazečů si bude muset všechny nároky plynoucí z jejich zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání fakticky odpracovat, zatímco jiná nikoliv, aniž by tuto nerovnost bylo možné odůvodnit jiným způsobem než jako důsledek nahodilosti. Tím se navíc otevírá i prostor pro případné zneužití předmětného uvážení, protože určitou osobu bude možné fakticky, tedy bez jakéhokoliv zdůvodnění, vynechat z této nabídky.
- Nerovnost a nahodilost přidělování nabídek na výkon veřejné služby přitom není možné aprobeovat pouhým odkazem na její preventivní funkci. Pokud by bylo možné veřejnou službu považovat výlučně za opatření proti zneužívání postavení uchazeče o zaměstnání a s tím spojených plnění, pak by se dalo nepochybně akceptovat, že její nabídka bude činěna podle určitého předem vymezeného klíče jen ve vztahu k některým uchazečům a již samotná možnost jejího učinění bude působit výstražně.
- Povinnost vykonávat veřejnou službu v rozsahu až 20 hodin týdně pro uchazeče o zaměstnání lze považovat za nepřiměřené břemeno pro uplatňování jednotlivých zákonem vymezených práv, jež jsou jim přiznána za účelem hmotného zajištění

pokračování

v nezaměstnanosti. Jde přitom o povinnost stanovenou zákonem, kterou musí každá osoba žádající o zprostředkování zaměstnání v průběhu svého vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání strpět. V opačném případě by si totiž žádné z těchto práv uplatňovat nemohla.

[23] Z výše uvedeného shrnutí důvodů zrušujícího nálezu Ústavního soudu je patrné, že významná část z nich není uplatnitelná na současnou úpravu zákona o pomoci v hmotné nouzi. Dávky podpory v hmotné nouzi totiž nejsou podmíněny placením pojistného a jejich účelem není zajištění zaměstnání osobám, které je pobírají. Ve výrazně menší míře se uplatní i výhrady k povaze veřejné služby jako nucených prací. V případě zrušeného ustanovení zákona o zaměstnanosti byla povinnost konat veřejnou službu jednou z primárních povinností uchazeče o zaměstnání, který byl veden v evidenci déle než dva měsíce. Pokud přitom tuto službu vykonávat odmítl, přišel o celý nárok na podporu v nezaměstnanosti, na hrazení zdravotního pojištění státem i na služby související se zprostředkováním zaměstnání. V případě zákona o pomoci v hmotné nouzi je však situace výrazně odlišná. Výkon veřejné služby nepředstavuje primární povinnost, neboť zákon umožňuje několik dalších způsobů, jakými si pobíratel sociálních dávek může zajistit, že nedojde ke krácení jeho částky živobytí. Jedná se zejména o účast na rekvalifikačních programech či projektech organizovaných úřadem práce nebo o samostatnou výdělečnou činnost. I v případě nesplnění žádné z těchto podmínek a nevykonání veřejné služby přitom nedochází ke ztrátě nároku na dávky v hmotné nouzi, nýbrž pouze k jejich krácení.

[24] Navíc zákon o pomoci v hmotné nouzi je nastaven tak, že práceschopným osobám, které bez dobrého důvodu nevykonávají veřejnou službu, aktivně neusilují o zvýšení své kvalifikace, ani nejsou pracovně aktivní, garantuje jen nárok na příspěvek na živobytí ve výši existenčního minima. Osobám, které vykonají veřejnou službu alespoň v rozsahu 20 hodin měsíčně, umožňuje dosáhnout na zvýšení částky živobytí podle § 25 až 28 zákon o pomoci v hmotné nouzi, jak vyplývá z jeho ustanovení § 24 odst. 1 písm. g). Osobám, které vykonají veřejnou službu alespoň v rozsahu 30 hodin měsíčně, pak ustanovení § 24 odst. 1 písm. e) zákona o pomoci v hmotné nouzi přiznává zvýšení částky živobytí o polovinu rozdílu mezi životním minimem jednotlivce a existenčním minimem, popřípadě zvýšenou o částky uvedené v § 25 až 30. Možnost konat veřejnou službu tedy představuje legitimní způsob jak zajistit, aby práceschopné osoby přispívaly ke své obživě svojí vlastní činností a nespolehaly se jen na pomoc státu. Výkon této služby přitom sice není spojen s přímou odměnou, nicméně je zohledněn ve výpočtu výše dávek pomoci v hmotné nouzi, což může pro tyto osoby představovat další motivační faktor.

[25] Způsob, jakým je institut veřejné služby zakotven v zákoně o pomoci v hmotné nouzi, tedy není svévolný, ob stojí z hlediska zásady rovnosti žadatelů o dávky ani nezasahuje do podstaty a smyslu čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který zaručuje každému, kdo je v hmotné nouzi, právo na pomoc nezbytnou pro zajištění základních životních podmínek. Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud nemá pochybnosti o ústavnosti § 24 odst. 1 písm. f) zákona o pomoci v hmotné nouzi, a proto k podnětu stěžovatele nepodal Ústavnímu soudu návrh na jeho zrušení a učinil závěr o nutnosti jeho aplikace v nyní posuzované věci.

[26] K další kasační námitce se Nejvyšší správní soud zabýval správností závěru městského soudu o nutnosti vyčíslení jídla poskytnutého stěžovateli jeho přáteli a zahrnutí jeho hodnoty do příjmů započitatelných při posuzování nároku na příspěvek na živobytí.

[27] Podle § 9 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi *pro účely tohoto zákona se za příjem, není-li dále stanoveno jinak, považuje 100 % ostatních započitatelných příjmů podle zákona o životním a existenčním minimu, s výjimkou příspěvku na živobytí*. Podle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o životním a existenčním minimu *za započitatelné příjmy se pro účely tohoto zákona považují ostatní příjmy uvedené v zákoně o daních z příjmů, při kterých dochází ke zvýšení majetku, a to po odpočtu výdajů vynaložených na jejich dosažení, zajištění a udržení, po odpočtu daně z příjmů a pojistného na sociální zabezpečení a pojistného na veřejné zdravotní pojištění, pokud nebyla pojistná zahrnuta do těchto výdajů*.

[28] Za ostatní příjem, při kterém dochází ke zvýšení majetku, se podle § 10 odst. 1 písm. n) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, považuje také bezúplatný příjem. Jím se rozumí příjem nabytý z titulu dědění, odkazu a darování, jakož i jiný příjem nabytý bez poskytnutí protiplnění. Může jít jak o příjem peněžitý, tak nepeněžitý. Bezúplatným příjmem je též příjem ze společenské služby, která podle § 2055 odst. 2 občanského zákoníku není darováním, je-li z chování smluvních stran zřejmé, že se nechtějí smluvně vázat. Za společenskou službu se obecně považuje i přátelská, sousedská či kolegiální výpomoc (srov. P. Beck, I. Gruunerová a M. Pavelková: Zákon o životním a existenčním minimu, Praktický komentář, Wolters Kluwer, Praha 2016, komentář k § 7 uvedeného zákona).

[29] Takovou přátelskou výpomocí bylo v nyní posuzované věci i poskytnutí stravy stěžovateli od jeho známých, k němuž došlo v rozhodném období. Jednalo se tudíž o nepeněžitý příjem nabytý bez poskytnutí protiplnění, který bylo nutné považovat za ostatní, a to bezúplatný příjem, při kterém došlo ke zvýšení majetku stěžovatele odpovídajícího hodnotě obdrženého jídla. Takový příjem proto bylo nutné podle § 9 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi ve spojení s § 7 odst. 1 písm. e) zákona o životním a existenčním minimu započíst pro účely posuzování nároku stěžovatele na příspěvek na živobytí.

[30] Úřad práce přitom nepochybil ani při vyčíslení hodnoty tohoto bezúplatného nepeněžitého příjmu, když jeho výši určil na základě odhadu učiněného stěžovatelem. Ten totiž jako příjemce příspěvku na živobytí byl podle § 49 odst. 1 písm. a) a odst. 2 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi povinen osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na tuto dávku a vyhovět výzvě orgánu pomoci v hmotné nouzi k jejich osvědčení. Jestliže tak úřad práce v dané věci učinil, stěžovatele vyzval k vyčíslení hodnoty stravy a ten ji odhadl na částku 600 Kč, o jejíž reálnosti nevznikly důvodné pochybnosti, nelze tomuto postupu nic vytknout. Za této situace úřad práce nepochybil, když uvedenou hodnotu jídla bez dalšího zkoumání započítal do příjmů stěžovatele rozhodných pro posouzení nároku na příspěvek na živobytí.

[31] S ohledem na správnost postupu správních orgánů při stanovení hodnoty stravy poskytnuté stěžovateli jeho přáteli městský soud nepochybil, když v žalobním řízení nevyhověl návrhu stěžovatele na přehrání audiozáznamu z jednání mezi ním a pracovníci úřadu práce. Provedení takového důkazu by totiž bylo nadbytečné při absenci pochybností o výši tohoto započitatelného příjmu.

pokračování

[32] Lze tedy konstatovat, že městský soud dospěl ke správným závěrům o nutnosti aplikace § 24 odst. 1 písm. f) zákona o pomoci v hmotné nouzi v posuzované věci, o nutnosti započtení stravy poskytnuté stěžovateli jeho přáteli jako příjmu rozhodného při posouzení nároku na příspěvek na živobytí a nutnosti jejího vyčíslení v částce 600 Kč, přičemž tyto úvahy náležitě odůvodnil. V tomto směru tedy důvody kasační stížnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. nebyly naplněny.

[33] Konečně Nejvyšší správní soud posoudil správnost závěru městského soudu a žalovaného o neprokázání povahy částky 9.000 Kč poskytnuté stěžovateli J. V. jako zápůjčky a z toho vyplývající nutnosti ji považovat za započitatelný příjem pro účely posouzení nároku na příspěvek na živobytí.

[34] Žalovaný v odůvodnění rozhodnutí o odvolání připustil, že zápůjčka není započitatelným příjmem, neboť smluvní straně vzniká závazek ji vrátit. Příslušná osoba však musí věrohodným způsobem doložit, že se jedná o půjčku, jaké jsou podmínky její splatnosti apod. Jestliže však neprokáže, že se jedná o zápůjčku, je nutné na uvedené finanční prostředky nahlížet jako na bezúplatný příjem, který se započítává podle § 7 odst. 2 písm. m) zákona o životním a existenčním minimu. Stěžovatel uvedl, že smlouvu o zápůjčce nemá a v prohlášeních ze dne 6. 3. 2018 a 21. 3. 2018 jen zmínil, že J. V. za něho uhradil náklady za bydlení, které mu částečně vrátil, přičemž se jedná o půjčku. Tyto listiny však nelze považovat za smlouvu o zápůjčce podle § 2390 občanského zákoníku ani za doklady prokazující, že se skutečně jednalo o půjčku. Stěžovatel dále v jiné správní věci doložil čestné prohlášení, ve kterém J. V. uvedl, že stěžovateli dlouhodobě v dobré vůli každý měsíc pomáhá, poskytuje mu finanční hotovost a občas mu nakoupí potraviny. Obsah prohlášení stěžovatele ze dne 21. 3. 2018 však zcela popírá věrohodnost čestného prohlášení J. V., v němž se uvádí, že stěžovateli pomáhal nejen poskytováním finanční hotovosti. Podle závěru žalovaného tedy stěžovatel žádným věrohodným způsobem neprokázal, že částka 9.000 Kč poskytnutá J. V. představovala zápůjčku, jejíž část ve výši 6.696 Kč byla vrácena, a proto je nutné jí celou považovat za bezúplatný příjem, který se započítává podle § 7 odst. 2 písm. m) zákona o životním a existenčním minimu.

[35] S tímto závěrem žalovaného, kterým byl stvrzen předchozí postup úřadu práce, však nelze souhlasit. Stěžovatel totiž v souladu se zmíněnými ustanoveními § 49 odst. 1 písm. a) a odst. 2 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi předložením čestných prohlášení o zapůjčení částky 9.000 Kč od J. V. osvědčil skutečnosti rozhodné pro nárok na příspěvek na živobytí a zároveň vyhověl výzvě úřadu práce k jejich osvědčení. Smlouva o zápůjčce uzavřená podle § 2390 občanského zákoníku přitom nevyžaduje písemnou formu, takže ji lze uzavřít i ústně či konkludentně. Existenci a obsah takto sjednané smlouvy je přitom možné z povahy věci zjistit jen z vyjádření obou smluvních stran. Jestliže tedy stěžovatel v řízení o odejmutí dávky pomoci v hmotné nouzi opakovaně uváděl, že si částku 9.000 Kč zapůjčil a její větší část vrátil, bylo možné toto jeho tvrzení ověřit toliko od J. V., který mu jí měl poskytnout. V tomto směru nepostačilo poukázat ani na údajný rozpor mezi obsahem čestných prohlášení stěžovatele s čestným prohlášením J. V. opatřeným v předchozím správním řízení, neboť v nyní posuzované věci mohl být rozhodný skutkový stav naprosto odlišný.

[36] Proto za situace, kdy stěžovatel splnil svou povinnost tvrzení i důkazní, neboť již nebylo v jeho moci dalším způsobem doložit deklarovanou povahu částky 9.000 Kč jako

zápůjčky, bylo povinností správních orgánů provést výslech svědka J. V. za účelem zjištění typu a obsahu smluvního vztahu mezi těmito osobami. Bez provedení uvedeného důkazu totiž nemohly učinit spolehlivý závěr, že finanční prostředky poskytnuté J. V. představovaly bezúplatný příjem, po jehož započtení již stěžovatel nadále nemá nárok na příspěvek na živobytí, a v důsledku toho ani nárok na doplatek na bydlení. Uvedeným způsobem však žalovaný ani úřad práce nepostupovali, a v rozporu s ustanovením § 3 správního řádu tak nezjistili stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad úkonu se základními zásadami jejich činnosti. Nevyslechnutím svědka J. V. porušili i § 52 větu druhou správního řádu, který správním orgánům ukládá povinnost provést důkazy potřebné ke zjištění stavu věci.

[37] K obdobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 19. 4. 2016, č. j. 6 Ads 219/2015 - 30, v němž se uvádí, že *„jiná by byla situace, pokud by stěžovatelka předložila požadované doklady, avšak správní orgán by i přesto dospěl k závěru, že její poměry nejsou takové, aby ji mohla být dávka nadále přiznávána, a proto by ji odejmul. V takovém případě by důkazní břemeno bylo na správním orgánu, neboť příjemce by splnil povinnost osvědčovat své majetkové poměry dle § 49 odst. 1 písm. a), resp. § 49 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi, ale správní orgán by měl za to, že příjemcem dosvědčené poměry ho nekvalifikují jako osobu nacházející se v hmotné nouzi. Správní orgán by tak musel nejen řádně zdůvodnit, proč a na základě jakých podkladů dospěl k tomuto závěru, nýbrž by i v situaci, kdy by pro tento jeho závěr nepostačovaly důkazy předložené příjemcem, musel další důkazy z moci úřední obstarat sám.“*

[38] S ohledem na neunesení důkazního břemena správními orgány obou stupňů a z toho vyplývající nedostatečně zjištěný skutkový stav ohledně povahy částky 9.000 Kč nemohl městský soud v nyní posuzované věci učinit závěr, že podklady založené ve správním spise neumožňují posoudit finanční prostředky poskytnuté stěžovateli J. V. jako zápůjčku. Uvedenou právní otázku proto posoudil městský soud nesprávně a důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je v tomto směru naplněn.

IV. Závěr a náklady řízení

[39] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud výroky I., II. napadeného rozsudku městského soudu a navazující výrok III. o nepřiznání nákladů žalobního řízení žádnému z účastníků podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil. Nedotčen ponechal jen výrok IV. rozsudku městského soudu o přiznání odměny a náhrady hotových výdajů ustanovené zástupkyni stěžovatele v řízení o žalobě, na něhož nemá žádný vliv výsledek řízení o kasační stížnosti. Již v žalobním řízení zde byly dány důvody pro zrušení obou rozhodnutí žalovaného o odvolání a městský soud by v novém řízení o žalobě nemohl učinit nic jiného, než obě rozhodnutí o odvolání pro vady řízení zrušit, neboť skutkový stav, který vzal žalovaný za jejich základ, vyžaduje zásadní doplnění, které není oprávněn provést městský soud, neboť by tím nahrazoval činnost správního orgánu. Proto povaha věci umožňuje, aby Nejvyšší správní soud o žalobě sám rozhodl a podle § 110 odst. 2 písm. a), § 76 odst. 1 písm. b) a § 78 odst. 1 a odst. 4 s. ř. s. současně se zrušením výroků I., II. a III. napadeného rozsudku zrušil pro vady řízení také obě rozhodnutí žalovaného o odvolání a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je žalovaný v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. použitého přiměřeně podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

pokračování

[40] Žalovaný tedy v dalším řízení doplní dokazování o výslech svědka J. V. za účelem prokázání povahy částky 9.000 Kč, kterou v rozhodné době poskytl stěžovateli. Odvolací správní orgán je však oprávněn provést i další důkazy, pokud taková potřeba vyjde v dalším řízení najevo.

[41] Jelikož Nejvyšší správní soud současně se zrušením napadeného rozsudku rozhodl i o zrušení obou rozhodnutí žalovaného, musí kromě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodnout rovněž o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Stěžovatel měl v projednávané věci plný úspěch, avšak v těchto řízeních mu žádné náklady nevznikly. Neúspěšný žalovaný pak nemá na náhradu nákladů řízení právo. Proto Nejvyšší správní soud podle § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ani řízení o žalobě.

[42] Stěžovateli byla v žalobním řízení ustanovena zástupkyní advokátka JUDr. Anita Pešulová. Toto zastoupení trvá i v řízení o kasační stížnosti, v rámci něhož zástupkyni náleží mimosmluvní odměna a hotové výdaje, které platí stát (§ 35 odst. 10 s. ř. s.). Odměna za zastupování advokátkou za řízení o kasační stížnosti byla určena podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 3 a § 9 odst. 2 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), a to za jeden úkon právní služby (sepsání kasační stížnosti) ve výši 1.000 Kč. Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu 300 Kč za tento úkon právní služby. Odměna a náhrada hotových výdajů za zastupování stěžovatele v řízení o kasační stížnosti v celkové výši 1.300 Kč bude ustanovené zástupkyni vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. října 2021

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu