



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **J. S.**, zastoupený Mgr. Bc. Vladimírem Volným, advokátem, sídlem Paroubkova 228, Domažlice, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 9. 2020, č. j. MPSV-2020/189246-914, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 8. 9. 2021, č. j. 16 Ad 90/2020 - 63,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 8. 9. 2021, č. j. 16 Ad 90/2020 - 63, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Úřad práce České republiky (dále jen „úřad práce“) rozhodnutím ze dne 14. 2. 2019, č. j. 4206/2019/KLT, snížil žalobci dávku příspěvku na živobytí z částky 3 410 Kč měsíčně na částku 2 200 Kč měsíčně, a to ode dne 1. 2. 2019. Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 20. 3. 2019, č. j. MPSV-2019/56743-914. Krajský soud v Plzni následně rozsudkem ze dne 30. 4. 2020, č. j. 16 Ad 51/2019 - 43, rozhodnutí správních orgánů obou stupňů poprvé zrušil pro jejich nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů.

[2] Úřad práce poté ve věci znovu rozhodl, a to rozhodnutím ze dne 12. 8. 2020, č. j. 16052/2020/KLT, kterým žalobci opětovně snížil dávku příspěvku na živobytí z částky 3 410 Kč měsíčně na částku 2 200 Kč měsíčně. Rozhodnutí odůvodnil tím, že osobě, která pobírá příspěvek na živobytí déle než 6 měsíců, náleží pouze částka existenčního minima, která činí 2 200 Kč jako minimální částka živobytí považovaná za nezbytnou k zajištění výživy a ostatních základních potřeb na úrovni umožňující přežití. Vysvětlil, že doba 6 měsíců se počítá od nabytí účinnosti zákona č. 367/2016 Sb., kterým se mění zákon o pomoci v hmotné nouzi, tedy od 1. 2. 2017, a to po celou dobu nepřetržitého pobírání dávky příspěvku na živobytí. Částka živobytí se snižuje na existenční minimum osobě, která příspěvek na živobytí pobírala po dobu šesti měsíců a která zároveň v těchto šesti měsících nespádala do žádné ze zákonem vymezených kategorií osob (osoby vyloučené dle § 11 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi, osoby s nárokem na podporu v nezaměstnanosti nebo při rekvalifikaci, osoby výdělečně činné, osoby invalidní ve druhém stupni, osoby, které vykonaly veřejnou službu v rozsahu alespoň 20 hodin v měsíci nebo osoby, které se účastní projektů organizovaných úřadem práce). V prvostupňovém rozhodnutí je obsažen přehled měsíců, kdy se žalobce účastnil projektů úřadu práce (individuální a skupinové poradenství) a kdy nikoli. Z přehledu rovněž vyplývá, že již v měsíci září 2017 došlo k dosažení hranice 6 měsíců, kdy se žalobce neúčastnil projektů úřadu práce, ani nedoložil jiné skutečnosti, pro které by spadl do některé z vymezených kategorií osob. Od měsíce září 2017 proto úřad práce již hodnotil každý měsíc aktivity žadatele samostatně (odůvodnění obsahuje též vysvětlení pravidla, že rozhodným obdobím, za které se zjišťuje splnění podmínek v průběhu poskytování opakující se dávky, je kalendářní měsíc předcházející aktuálnímu kalendářnímu měsíci). Dále je v prvostupňovém rozhodnutí úřadu práce uveden přehled měsíců následujících po měsíci září 2017, v nichž se žalobce účastnil projektů úřadu práce. Jedním z těchto měsíců byl i prosinec 2018. Žalobcova aktivita v tomto měsíci byla proto zohledněna v měsíci lednu 2019, kdy mu byla částka příspěvku na živobytí zvýšena. Protože se však žalobce v lednu 2019 již dále neúčastnil projektu úřadu práce, ani z jiného důvodu nespádal do některé z vymezených kategorií osob, na které se nevztahuje pravidlo o poklesu částky živobytí na existenční minimum, úřad práce od 1. 2. 2019 dávku opět snížil na existenční minimum 2 200 Kč.

[3] V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalobce uvedl, že nebyl řádně zjištěn skutkový stav věci a že jej nelze postihovat za to, že mu úřad práce nic nenabídl. Žalobce se dovolával toho, že jako osoba dočasně práce neschopná spadá do kategorie osob, na které ustanovení o snížení dávky na úroveň existenčního minima nedopadá. Namítl rovněž procesní pochybení spočívající v nevydání výzvy správního orgánu umožňující mu vyjádřit se před vydáním rozhodnutí ke shromážděným podkladům. Žalobce pokládal přehled aktivit u úřadu práce obsažený v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí za nesrozumitelný a nepřehledný, úřadu práce v této souvislosti vytkl, že neprováděl dokazování a hodnocení toho, zda vůbec pro něj byl vhodný projekt k dispozici a zda ho žalobce byl schopen absolvovat s ohledem na zdravotní stav.

[4] Žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví odvolání žalobce jako nedůvodné zamítl. Uvedl, že žalobce je osobou invalidní (v prvním stupni invalidity) a soustavnou výdělečnou činnost je schopen vykonávat pouze s podstatně menšími nároky na tělesné schopnosti, kvalifikaci a v podstatně menším rozsahu a intenzitě případné rekvalifikace

pokračování

na jiný druh výdělečné činnosti, protože není schopen využít vzdělání, zkušenosti a znalosti z přechozí výdělečné činnosti. Nemá nárok na výplatu invalidního důchodu. Žalovaný dále konstatoval, že žalobce v rozhodném období (leden 2019) nesplňoval žádnou ze zákonem stanovených podmínek, pro kterou by na něj nedopadalo snížení částky živobytí na existenční minimum. Přestože je osobou invalidní, má zachovánu schopnost vykonávat soustavné zaměstnání nebo jinou výdělečnou činnost. Potvrzení o dočasné pracovní neschopnosti s trváním ode dne 4. 3. 2019 bylo skutečností rozhodnou až pro nárok na příspěvek v měsíci dubnu 2019, nikoli pro posuzovaný případ. Dále žalovaný v reakci na odvolací námitku uvedl, že účast na projektech úřadu práce není jedinou možností, jak prokázat aktivitu. Primárně je předpokládána vlastní aktivita příjemce dávky. Účast v projektech úřadu práce má především směřovat k nalezení vhodného zaměstnání a získání nezávislosti na dávkovém systému. Žalovaný rovněž upozornil, že správní spis obsahuje poučení o možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí.

[5] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, v níž namítal, že jeho neaktivita před únorem 2019 by musela trvat nepřetržitých 6 měsíců. Nepostačuje tedy „nasčítání“ 6 měsíců kdykoli v minulosti. Dle žalobce výkladu se má při každé aktivitě lhůta považovat za přerušenu, což vede k započítí běhu lhůty nové. Žalobce nesouhlasil ani se závěry správních orgánů, že byl neaktivní. Tento závěr nepokládal za prokázaný. V řízení totiž nebylo zkoumáno, že mu úřad práce v některých měsících účast na projektech nabídl, zda je žalobce mohl ze zdravotních důvodů absolvovat, apod. Žalobce v této souvislosti poukázal na nepřezkoumatelnost vydaných správních rozhodnutí.

[6] Krajský soud v Plzni rozsudkem označeným v záhlaví podruhé zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Opětovně konstatoval nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí (stejně jako prvostupňového rozhodnutí úřadu práce) pro nedostatek důvodů. Správním orgánům vytkl, že se nedostatečně zabývaly časovým prvkem konstrukce snížení částky živobytí na úroveň existenčního minima, ani činnostmi žalobce. Dle krajského soudu se ve správním spisu nenalézají žádné podklady odůvodňující závěr, že se žalobce neúčastnil projektů úřadu práce, že nebyl výdělečně činný, nebyl invalidní ve druhém stupni, ani nevykonával veřejnou službu. Krajský soud postrádal ve správním spisu doklady o tom, že žalobci byla úřadem práce nabídnuta veřejná služba nebo účast na projektu jím organizovaném a že žalobce tyto nabídky odmítl. Z pohledu krajského soudu se žalovaný dostatečně nevypořádal s odvolací námitkou, že úřad práce nevedl dokazování stran toho, zda úřady pro žalobce vhodný projekt nebo aktivitu úřady vůbec měly k dispozici. K časovému prvku krajský soud uvedl, že nebylo postaveno najisto ani rozhodné období vztahující se k danému případu, potřebné údaje nejsou zjištělné ani z jednoho z vydaných správních rozhodnutí. Krajský soud akcentoval, že žalobce dosáhl věku 60 let, je osobou s invaliditou prvního stupně, v evidenci uchazečů o zaměstnání je veden od roku 2007, nikdy bezdůvodně neodmítl zaměstnání ani aktivitu nabízenou úřadem práce, přičemž ze správních rozhodnutí nevyplývá, že by správní orgány tyto skutečnosti vůbec hodnotily. Krajský soud žalovanému vytkl rovněž nejednotnost rozhodování, neboť v nyní souzené věci zohledňoval pouze aktivity v měsíci lednu 2019, zatímco v jiném rozhodnutí vztahujícím se ke snížení dávky v říjnu 2017

považoval za rozhodné období 6 měsíců od února 2017. Krajský soud poukázal rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 7 Ads 307/2020 - 26, kterým byla zamítnuta kasační stížnost žalovaného ve věci snížení dávky příspěvku na živobytí totožnému žalobci v říjnu 2017. Krajský soud přisvědčil žalobci rovněž v otázce počítání období 6 měsíců. V této souvislosti měl za to, že každá projevená aktivita příjemce dávky přeruší započítávání a vede k započetí běhu nového období 6 měsíců. V případě žalobce přitom byla zjištěna aktivita v šesti měsících předcházejících rozhodnému měsíci lednu 2019. Jako nepřípustné pak krajský soud označil zohlednění týchž 6 měsíců neaktivity žalobce jak pro snížení dávky od 1. 10. 2017, tak v nyní projednávané věci, tj. pro účely snížení dávky od 1. 2. 2019. Správní orgány pak dle krajského soudu nevyužily správní uvážení a škálu možností, které jsou větší než možnosti žalobce.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[7] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Nesouhlasil s názorem krajského soudu, že úřad práce má zkoumat, zda žalobce měl možnost vykonávat veřejně prospěšné práce, zda odmítl nebo neodmítl nabízené zaměstnání, apod. Zákon o pomoci v hmotné nouzi je po novelizaci provedené zákonem č. 367/2016 Sb. postaven na principu, dle kterého dlouhodobě neaktivní osoba má nárok toliko na částku živobytí ve výši existenčního minima (2 200 Kč), nikoli minima životního (3 410 Kč). Očekává se vlastní aktivita osoby v hmotné nouzi (využití pomoci úřadu práce, ale i agentur práce, inzerce, internetu, korespondence se zaměstnavateli, apod.). Snížení dávky po šesti měsících nastává „automaticky“, pokud příjemce dávky není osobou vyloučenou dle § 11 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi, osobou s nárokem na podporu v nezaměstnanosti nebo při rekvalifikaci, osobou výdělečně činné, osobou invalidní ve druhém stupni, osobou, která vykonala veřejnou službu v rozsahu alespoň 20 hodin v měsíci nebo osobou účastnící se projektů organizovaných úřadem práce. Stěžovatel dále poukázal na skutečnost, že účast na projektech úřadu práce není jedinou možností, jak může příjemce dávky prokázat aktivitu. Účast na projektech by měla směřovat především k nalezení vhodného zaměstnání a získání nezávislosti na dávkovém systému.

[8] Stěžovatel nesouhlasil ani s názorem krajského soudu, že je jeho rozhodovací praxe nejednotná. Správní orgány v obou vydaných rozhodnutích vysvětlily, že je třeba 6 kalendářních měsíců neaktivity posuzovat od účinnosti zákona č. 367/2016 Sb. (tj. od 1. 2. 2017), včetně způsobu, jakým je tato doba počítána. Stěžovatel upozornil, že zákonná úprava byla shodně aplikována ve všech případech, na které krajský soud poukazoval. Stěžovatel se taktéž neztotožnil se závěrem krajského soudu vztahujícím se k následnému „přerušení“ výpočtu doby 6 měsíců okamžikem, kdy příjemce dávky projeví aktivitu, ani se závěrem, že od této chvíle počíná běžet nová šestiměsíční doba. Pro pokles na úroveň existenčního minima je dle stěžovatele rozhodující dosažení prvotních šesti měsíců, v nichž byly splněny podmínky pro snížení částky živobytí na existenční minimum. Posléze je již nutno hodnotit výši dávky každý měsíc samostatně, a to podle rozhodného měsíce, kterým je měsíc předcházející. Stěžovatel pak v této souvislosti podrobně rekapituloval výčet aktivních a neaktivních měsíců žalobce co do jeho účasti na projektech úřadu práce.

pokračování

[9] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti neztotožnil se stěžovatelovou argumentací. Ve shodě s krajským soudem odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Ads 307/2020 - 26, který dle jeho názoru rozsudek krajského soudu potvrdil. Úřad práce je dle žalobce povinen zjistit řádně a úplně skutkový stav věci, a tedy zkoumat možnost veřejně prospěšných prací v rámci veřejné služby, včetně toho, zda žalobce odmítl nebo neodmítl nabízené zaměstnání. Z hlediska řádného a úplného zjištění skutkového stavu není dle žalobce podstatné, zda se projektů úřadu práce účastnil či nikoli, nýbrž to, zda se jich objektivně účastnit mohl, zda mu byly nabízeny, apod. Žalobce dále poukázal na nesrovnalosti týkající se dávek za jiné měsíce v letech 2017 a 2018 a domníval se, že stěžovatel srozumitelně nevymezil právní otázku, s jejímž posouzením nesouhlasí.

[10] Stěžovatel reagoval na vyjádření žalobce podáním repliky, v níž upozornil na skutečnost, že zákon o pomoci v hmotné nouzi neumožňuje správním orgánům při rozhodování o poklesu částky živobytí na existenční minimum užití správního uvážení. V případě, kdy nedojde k naplnění některé z výjimek uvedených v dotčeném zákonném ustanovení, dochází k poklesu výše dávky bez dalšího. Další okolnosti se tedy neposuzují.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[12] Úvodem Nejvyšší správní soud předesílá, že si je vědom citlivosti posuzované otázky, a rozumí proto i úvahám krajského soudu, který se pokusil ze zákonné právní úpravy dovodit výsledek pro žalobce (jako osobu v prvním stupni invalidity) co nejpríznivější. Nejvyšší správní soud má však za to, že závěry učiněné krajským soudem v souzené věci nemají oporu v platné právní úpravě a jsou v rozporu s účelem a smyslem zákona o pomoci v hmotné nouzi, ve znění zákona č. 367/2016 Sb.

[13] Krajský soud v napadeném rozsudku primárně vytýkal správním orgánům nepřezkoumatelnost jimi vydaných správních rozhodnutí s odůvodněním, že se nedostatečně zabývaly aktivitami žalobce. Krajský soud v této souvislosti vycházel z právního názoru, že v řízení o snížení dávky příspěvku na živobytí bylo rozhodující, zda úřad práce žalobci nabízel výkon veřejné služby nebo účast na jím organizovaném projektu, a dále to, jak žalobce na případné nabídky reagoval. Z tohoto pohledu pokládal krajský soud dokazování provedené správními orgány za nedostatečné a jimi provedené úvahy za nepřezkoumatelné.

[14] V případě příspěvku na živobytí jako dávky pomoci v hmotné nouzi se jedná o realizaci základního sociálního práva dle čl. 30 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Podrobnosti nicméně stanoví zákon (čl. 30 odst. 3 Listiny), přičemž současně platí, že základního práva dle čl. 30 Listiny se lze domáhat toliko v mezích prováděcího zákona (čl. 41 odst. 1 Listiny). Legislativní úřad má tedy v oblasti sociálních práv široký prostor pro uvážení, přičemž musí zachovat podstatu a smysl uvedeného základního práva (čl. 4 odst. 4 věta první Listiny).

[15] 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) téhož zákona 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 (pozn.: zvýraznění potvrzením doplnil Nejvyšší správní soud).

[16] Z výše citované právní úpravy vyplývá základní pravidlo, že v případě příjemce dávky, který pobírá příspěvek na živobytí déle než 6 měsíců, činí částku živobytí (od níž se odvíjí výše dávky) již pouze částka existenčního minima, přičemž tuto částku nelze navýšit ani dle následujících ustanovení zákona. Byť se jedná o ustanovení přinášející zpřísnění podmínek, je dle Nejvyššího správního soudu text zákona jasný a nezpůsobuje výkladové potíže. Zároveň je zřejmé, že z uvedeného pravidla zákon stanoví výjimky, a to ve větě druhé téhož ustanovení, která se uvozena *toto ustanovení se nevztahuje na (...)*. Na příjemce dávky jinak splňujícího hypotézu právní normy (tedy pobírajícího příspěvek déle než 6 měsíců) se tak snížení dávky až na částku existenčního minima nevztahuje pouze tehdy, lze-li jej podřadit pod některou z následujících kategorií:

- osob vypočtených v § 3 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi, které jsou vyloučeny prostřednictvím § 11 odst. 3 téhož zákona (např. osoby starší 68 let, invalidní ve třetím stupni, poživatelé starobního důchodu, atd.), nebo
- osob s nárokem na podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci, nebo
- osob účastnících se projektů organizovaných úřadem práce, nebo
- osob výdělečně činných (vykonávající závislou práci nebo osoby samostatně výdělečně činné), nebo
- osob invalidních ve druhém stupni, nebo
- osob, které vykonávají veřejnou službu v rozsahu alespoň 20 hodin v měsíci.

[17] Vyjmenované kategorie osob zčásti tvoří osoby, které jsou objektivně nositeli určité charakteristiky (např. věk nad 68 let, invalidita ve druhém a třetím stupni, poživatel důchodu), zčásti osoby objektivně vykonávající určitou činnost (např. výdělečnou činnost, veřejnou službu, účast na projektu úřadu práce). Z žádného ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi ovšem nelze dovodit, že by právní úprava správním úřadům ukládala zkoumat otázku, proč určitá osoba není nositelem některé ze stanovených charakteristik, nebo proč nevykonává určitou činnost. Úkolem správního orgánu poskytujícího dávku příspěvku na živobytí tedy není prokazovat a hodnotit, z jakých konkrétních důvodů příjemce dávky např. nevykonával výdělečnou činnost, veřejnou službu, anebo proč se neúčastnil projektů úřadu práce, jak v napadeném rozsudku požaduje krajský soud. Úřad práce dostatečně zjistí skutkový stav, zabývá-li se otázkou, zda příjemce dávky charakteristiky vyjmenovaných kategorií vykazoval, či činnosti vykonával, nikoli proč (z jakého důvodu) tomu tak nebylo. Názor stěžovatele, že správní orgány nedisponují správním uvážením při rozhodování o snížení dávky na částku existenčního minima,

pokračování

je tedy správný. Správní orgány nemohou zohledňovat skutečnosti požadované žalobcem a krajským soudem, neboť právní úprava jim možnost správního uvážení nesvěřuje.

[18] Jazykový (text zákona) a systematický (pravidlo vs. výjimka) výklad koresponduje rovněž se smyslem a účelem novelizace zákona o pomoci v hmotné nouzi. Z důvodové zprávy k zákonu č. 367/2016 Sb., jímž došlo k přijetí dotčené právní úpravy, lze v této souvislosti ocitovat jeden ze základních principů přijaté platné právní úpravy: „Každá osoba, která pracuje, se musí mít lépe než ta, která nepracuje, popřípadě se práci vyhýbá“ (viz sněmovní tisk č. 156/0, 7. volební období, 2013 - 2017, digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, <http://www.psp.cz>). Smyslem přijaté novelizace tedy bylo motivovat osoby dlouhodobě odkázané na dávkový systém k samostatné aktivitě, a to právě víceúrovňovým odstupňováním výše příspěvku na živobytí, kdy stát objektivně neaktivním osobám do budoucna garantuje již pouze dávku ve výši existenčního minima.

[19] Na podporu výše uvedeného pak Nejvyšší správní soud doplňuje, že závěr o nutnosti zkoumat důvody neaktivity příjemce (zastávaný krajským soudem) nevyplyvá ani z odborné komentářové literatury (BECK, Petr; GRUNEROVÁ, Ivana; PAVELKOVÁ, Miroslava. *Zákon o pomoci v hmotné nouzi. Zákon o životním a existenčním minimu. Praktický komentář* [ASPI verze 2021]. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7478-977-9). Komentář v části věnované § 24 uvádí, že z hlediska určování částky živobytí lze osoby dělit do sedmi skupin (kategorií), o nichž pojednávají jednotlivá písmena tohoto ustanovení. K § 24 odst. 1 písm. f) pak citovaný komentář toliko uvádí, že do šesté kategorie patří „všechny osoby, které pobírají příspěvek na živobytí déle než 6 kalendářních měsíců“, přičemž z této kategorie jsou vyloučeny pouze konkrétně vyjmenované osoby, na které se toto ustanovení nevztahuje.

[20] Již citovaná důvodová zpráva k zákonu č. 367/2016 Sb. zároveň popisuje, že „systém pomoci v hmotné nouzi je od svého počátku (tj. od roku 2007) do současné doby založen mj. na principu zvyšování si příjmu vlastním přičiněním, kdy tato skutečnost má vliv na nárok a výši dávky. Zvýšením příjmu vlastním přičiněním se rozumí zvýšení příjmu uplatněním svých nároků a pohledávek (např. uplatnění nároků na dávky důchodového pojištění, na výživné), prodej nebo jiné využití majetku a do konce roku 2011 mezi tyto položky bylo zařazeno i zvýšení příjmů vlastní prací, kam se řadil i výkon veřejné a dobrovolnické služby v rozsahu alespoň 20 hodin za měsíc“. V tomto kontextu je proto správný stěžovatelův názor, že aktivita příjemce dávky má primárně směřovat ke zvýšení příjmu prací. Projekty úřadu práce jsou projekty aktivizačními. Jejich smyslem je zlepšit pozici osob bez zaměstnání, tedy napomoci k nalezení vhodného zaměstnání a získání nezávislosti na dávkovém systému, nikoli být dlouhodobě vykazovanou aktivitou za účelem zvýšení dávky příspěvku na živobytí.

[21] Poklesu příspěvku na živobytí pak může vedle výkonu práce zabránit rovněž výkon veřejné služby, která představuje legitimní způsob, jak zajistit, aby praceschopné osoby přispívaly ke své obživě vlastní činností a nespolehaly se jen na pomoc státu. Výkon této služby sice není spojen s přímou odměnou, nicméně je zohledněn ve výpočtu výše dávek pomoci v hmotné nouzi, což může být jedním z motivačních faktorů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2022, č. j. 6 Ads 367/2020 - 29, bod [39]). V citovaném rozsudku přitom Nejvyšší správní soud nevyhověl námitce příjemce dávky,

že mu nebyla veřejná služba nabídnuta, ani mu nebyl předložen návrh smlouvy o výkonu veřejné služby. Za postačující soud považoval poučení, že veřejná služba je jedním ze způsobů, jak zabránit poklesu dávky, a konstatoval, že „*měl-li stěžovatel zájem veřejnou službu vykonávat a tím si částku živobytí zvýšit, měla iniciativa vzejít z jeho strany*“ [bod 43].

[22] Pokud se žalobce i krajský soud odvolávají na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 7 Ads 307/2020 - 26, kterým byla zamítnuta kasační stížnost žalovaného ve věci snížení dávky příspěvku na živobytí totožnému žalobci v říjnu 2017, nepovažuje Nejvyšší správní soud tento odkaz za přiléhavý. V tehdy projednávané věci Nejvyšší správní soud s ohledem na způsob argumentace stěžovatele upozornil, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou a že Nejvyšší správní soud je vázán důvody uvedenými v kasační stížnosti (bod [10]). V rozsudku č. j. 7 Ads 307/2020 - 26 proto Nejvyšší správní soud mohl pojednat pouze o kasačních námitkách tehdy uplatněných, a proto rozsudek obsahuje závěry toliko k otázce nezbytnosti spolupráce jednotlivých odborů stěžovatele (bod [12]) a otázky nedostatečného dokazování pracovní neschopnosti žalobce v měsíci červnu 2017 (body [13] až [15]). Zmínka obsažená v citovaném rozsudku v bodě [15], že se správní orgány nezabývaly důvody, proč se žalobce neúčastnil projektů úřadu práce, se jednoznačně vztahuje k nedostatečnému dokazování pracovní neschopnosti jako jiné objektivní skutečnosti, která by žalobce pro příslušný měsíc řadila do kategorie osob vypočtených v § 3 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi, a tedy byla rozhodná pro řízení o snížení dávky. Nelze však dovodit, že by se Nejvyšší správní soud vyjadřoval a posuzoval otázku, zda mají správní orgány dokazovat a hodnotit, z jakých konkrétních důvodů žalobce jako příjemce dávky nevykonával výdělečnou činnost, veřejnou službu, anebo proč se neúčastnil projektů úřadu práce.

[23] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že vydaná správní rozhodnutí nejsou nepřezkoumatelná z důvodu, že se správní orgány nezabývaly otázkou, zda žalobci byla nabídnuta veřejná služba nebo účast na projektu úřadu práce a jakým způsobem žalobce na tyto nabídky reagoval (zda je odmítl či nikoli).

[24] K výtce krajského soudu, že se ve správním nenalézají žádné podklady odůvodňující závěr, že se žalobce neúčastnil projektů úřadu práce, nebyl výdělečně činný, ani nevykonával veřejnou službu, Nejvyšší správní soud poznamenává, že žalobce v průběhu správního řízení ani posléze v podané žalobě vůbec netvrdil, že by v rozhodném období (viz dále) některou ze zmíněných činností vykonával. Tato otázka tedy nebyla v řízení předmětem sporu, žalobce pouze namítal, že mu možnost vykonávat tyto činnosti správní orgány nezprostředkovaly a nenabízely.

[25] K problematice zjišťování skutkového stavu v řízení o snížení dávky pomoci v hmotné nouzi lze odkázat na rozsudek ze dne 19. 4. 2016, č. j. 6 Ads 219/2015 - 30, ve kterém Nejvyšší správní soud vysvětlil, že přestože je řízení o odnětí dávky (zde snížení dávky) zahajováno z moci úřední a v takovém řízení se zpravidla vyžaduje důkazní aktivita správního orgánu, který musí zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch účastníka, aby byl zjištěn skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 50 odst. 3 a § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), je toto obecné pravidlo v řízeních dle zákona o pomoci v hmotné nouzi do značné míry omezeno, a to

pokračování

§ 49. V citovaném rozsudku č. j. 6 Ads 219/2015 - 30 Nejvyšší správní soud konkrétně vyslovil: „*Důkazní aktivita (břemeno) ohledně osvědčení nároku na dávku se přenáší na žadatele o dávku, resp. i na osoby, jimž dávka byla dříve přiznána (příjemce).*“

[26] Na straně jedné tedy stojí zásada součinnosti správních orgánů (§ 8 odst. 2 správního řádu) a zásada procesní ekonomie (§ 6 odst. 2), které byly promítnuty do § 50 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi tak, že státní orgány, obce a kraje a jejich orgány, další právnické a fyzické osoby, s výjimkou příjemců dávek a osob společně posuzovaných, sdělují na výzvu příslušného orgánu pomoci v hmotné nouzi, který o dávce rozhoduje, bezodkladně a bezplatně údaje rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu. Na straně druhé však podle § 49 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi platí, že žadatel o dávku, příjemce i společně posuzované osoby jsou povinni osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, na její výši nebo výplatu a na výzvu se osobně dostavit k příslušnému orgánu pomoci v hmotné nouzi, nebrání-li tomu těžko překonatelné překážky, zejména zdravotní stav. Podle odst. 2 téhož ustanovení zákona je příjemce dávky povinen písemně oznámit orgánu pomoci v hmotné nouzi změny ve skutečnostech rozhodných pro trvání nároku na dávku, její výši nebo výplatu, a to do 8 dnů ode dne, kdy se o těchto skutečnostech dozvěděl.

[27] Po úřadu práce jako orgánu pomoci v hmotné nouzi tedy jistě bylo možno požadovat, aby v souladu s § 6 odst. 2 správního řádu od jiného svého oddělení zjistil údaje o účasti žalobce v projektech úřadu práce v rozhodném období, což také učinil. Nebylo však jeho povinností vyhledávat (nad rámec skutečností jemu známých) důkazy prokazující skutečnost, že žalobce v rozhodném období nepracoval, nevykonával veřejnou službu nebo že nedošlo ke změně ve stupni jeho invalidity. Tyto skutečnosti byl v souladu s § 49 odst. 1 a 2 povinen správnímu orgánu osvědčit žalobce. Absence těchto zjištění ve správním spisu proto nemohla být důvodem nepřezkoumatelnosti vydaných rozhodnutí pro nedostatek důvodů, kterou správním orgánům vytýkal krajský soud.

[28] Nejvyšší správní soud poté přistoupil k posouzení důvodnosti kasační námitky směřující proti závěru krajského soudu, že správní orgány nepostavily najisto, jaké rozhodné období se vztahuje k souzenému případu s tím, že údaje o rozhodném období nejsou zjistitelné ani z jednoho z vydaných správních rozhodnutí. Z rekapitulace rozhodnutí úřadu práce provedené v bodě [2] tohoto rozsudku je však zřejmé, že úřad práce poté, co krajský soud zrušil jeho prvně vydané (stručně odůvodněné) rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, vypracoval obsáhlé odůvodnění v pořadí druhého rozhodnutí ve věci. Z tohoto odůvodnění je dle Nejvyššího správního soudu bez pochybností seznatelné, jaké rozhodné období úřad práce posuzoval (leden 2019) a z jakých důvodů tak činil. Zároveň odůvodnění přesvědčivě vysvětluje, proč se správní orgán zabýval rovněž uplynutím doby 6 měsíců počítané od nabytí účinnosti zákona č. 367/2016 Sb., tedy ode dne 1. 2. 2017 (žalobce byl od měsíce února 2017 nepřetržitě příjemcem dávky příspěvku na živobytí a celkové doby 6 měsíců, kdy nespadal pod zákonem stanovené výjimky, dosáhl již v měsíci září 2017).

[29] Závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí z hlediska určení rozhodného období vycházel z právního posouzení krajského soudu ohledně rozhodující podmínky pro aplikaci § 24 odst. 1 písm. f) zákona o pomoci v hmotné nouzi, a sice podmínky *pobírání příspěvku na živobytí déle než 6 měsíců*. Krajský soud ve shodě

s žalobcem vykládá tuto podmínku tak, že v okamžiku, kdy v kterémkoli z následujících měsíců bude možno příjemce dávky podřadit pod kategorii, na kterou se citované ustanovení nevztahuje (např. vykoná veřejnou službu v požadovaném rozsahu, účastní se projektu úřadu práce, apod.), počíná běžet nová doba šesti měsíců, v níž má příjemce dávky nárok na částku živobytí nesníženou na výši existenčního minima. S tímto výkladem krajského soudu se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Naopak považuje za správný stěžovatelův výklad predestřený v kasační stížnosti a obsažený ve vydaných správních rozhodnutích.

[30] Jak již bylo uvedeno výše, z citovaného § 24 odst. 1 písm. f) zákona o pomoci v hmotné nouzi lze dovodit pouze závěr, že v případě příjemce dávky, který pobírá příspěvek na živobytí déle než 6 měsíců, činí částku živobytí (od níž se odvíjí celková výše dávky) pouze částka existenčního minima, přičemž tuto částku nelze navýšit ani dle následujících ustanovení zákona. Toto zákonné pravidlo vstoupilo v účinnost dne 1. 2. 2017, a proto příjemci dávek, kteří k tomuto dni pobírali příspěvek na živobytí a pobírali jej nepřetržitě i nadále, měli do budoucna nárok na dávku v nesnížené výši garantovanu již jen po dobu šesti měsíců. Neaplikování uvedeného ustanovení mohla způsobit pouze skutečnost, že příjemce dávky v některém z měsíců spadl do některé z kategorií osob popsaných výše (bod [16]). Po naplnění podmínky, že příjemce *pobíral příspěvek na živobytí déle než 6 měsíců*, pak jsou správní orgány povinny *ex officio* snížit částku živobytí (a často shodně i výši dávky) na částku existenčního minima.

[31] Bude-li pak v některém z následujících měsíců příjemce dávky spadat do některé z kategorií osob, na které se *ustanovení nevztahuje*, je s ohledem na § 10 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi (který určuje, že rozhodným obdobím opakující se dávky je období kalendářního měsíce předcházejícího aktuálnímu kalendářnímu měsíci) tato skutečnost promítnuta v následujícím měsíci, v němž bude dávka zvýšena. Skutečnost, že příjemce dávky bude možno v určitý měsíc podřadit pod některou z kategorií osob, na které se citované ustanovení nevztahuje, však ovlivňuje vždy pouze výši dávky v měsíci následujícím, neboť ustanovení o poklesu se na příjemce nevztahuje právě a jen v rozhodném období příslušného měsíce. Pokles částky živobytí na částku existenčního minima je totiž vzhledem ke znění věty první § 24 odst. 1 písm. f) trvalý. Tento *prima facie* jazykový výklad opět odpovídá smyslu a účelu novelizované právní úpravy, jímž je motivace osob dlouhodobě odkázaných na dávkový systém k samostatné aktivitě, kdy stát neaktivním osobám do budoucna garantuje již pouze dávku ve výši existenčního minima. Pokud tedy po dosažení 6 měsíců bude příjemce dávky nadále odkázán na dávkový systém, bude jeho částka živobytí činit pouze výši existenčního minima, přičemž pouze v následujících měsících poté, kdy bude aktivní, či bude splňovat jinou z výjimek, na základě které nebude ustanovení o poklesu na existenční minimum aplikováno, bude dávka dočasně zvýšena. Na rozdíl od krajského soudu se tedy Nejvyšší správní soud domnívá, že v rozporu se smyslem a účelem právní úpravy by byl výklad (nemající oporu ani v textu zákona), že příjemci dávky bude postačovat pouze jeden měsíc, kdy bude např. vykonávat veřejnou službu v požadovaném minimálním rozsahu, a částka živobytí se mu zvýší na celých následujících šest měsíců. Takto by příjemce dávky mohl být aktivní vždy jen jeden měsíc v každém pololetí, přičemž dávku by v nesnížené výši pobíral permanentně. Stejně tak by mohl být pouze v jediném měsíci uznán lékařem dočasně práce neschopným pro nemoc, či se zúčastnit projektu úřadu práce, čímž by bylo

pokračování

zajištěno nesnížení částky živobytí na celé další pololetí. Takový výklad považuje Nejvyšší správní soud za neudržitelný.

[32] Na základě výše uvedeného pak nelze považovat za závadný postup stěžovatele, který v různých řízeních o snižování dávky v jednotlivých měsících (vždy s ohledem na rozhodné skutečnosti v rozhodném období předcházejícího měsíce) zohledňoval stejných prvotních 6 měsíců neaktivity žalobce, a to od 1. 2. 2017. Pokud byl žalobce nepřetržitým příjemcem dávky od tohoto data, bylo těchto prvotních šest měsíců rozhodujících pro naplnění výchozí podmínky § 24 odst. 1 písm. f) zákona o pomoci v hmotné nouzi, a to pro všechna další řízení o snížení dávky až do okamžiku, kdy žalobce přestane být příjemcem příspěvku na živobytí.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto ve smyslu § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku. V dalším řízení tak bude krajský soud vycházet z toho, že u žalobce (jako příjemce pobírajícího příspěvek na živobytí déle než šest měsíců) činí částka živobytí pouze částku existenčního minima, ledaže by naplnil některou z podmínek vylučujících aplikaci § 24 odst. 1 písm. f) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Naplnění některé z těchto podmínek v konkrétním měsíci pak bude rozhodující výhradně pro stanovení výše částky živobytí v měsíci následujícím (§ 10 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Správní orgány jsou povinny vycházet ze skutečností známých jim z vlastních úředních evidencí (§ 6 odst. 2 správního řádu), ostatní skutečnosti musí správnímu orgánu osvědčit žalobce jako příjemce dávky (§ 49 odst. 1 a 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi).

[34] V dalším řízení rozhodne krajský soud také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 13. července 2022

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu