



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl soudkyní Mgr. Martinou Kotouček Mikoláškovou ve věci

žalobce: **Ing. J. F.**, narozený X
bytem X

proti
žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
sídlem Na Poříčním právu 376/1, 128 01 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 4. 2023, č. j. MPSV-2023/78247-912

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 4. 2023, č. j. MPSV-2023/78247-912, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah napadeného rozhodnutí

1. Žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) napadá žalobce shora uvedené rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „správní řád“) zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Příbrami (dále jen „úřad práce“) ze dne 31. 1. 2023, č. j. 2421/2023/NYM (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím úřad práce rozhodl tak, že od 1. 7. 2022 snížil žalobci příspěvek na živobytí z částky 8 950 Kč na 5 960 Kč.
2. Žalobce žalovanému vytýká, že mu neoprávněně nezaplatil zvýšenou dávku životního

minima za měsíc červen 2022, ačkoli na ni měl nárok. Úřad práce a obec K. měly uzavřenou smlouvu o veřejné službě, která formálně vypršela na konci května 2022, žalovaný přitom žalobce na ukončení smlouvy nijak neupozornil a ani nenavrhnul její prodloužení (ani žalobci ani obci K.), přestože je to prvořadou povinností organizátora smlouvy, která mu vyplývá z pověření státu o péči o nezaměstnané. Žalobce a obec K. pak v plnění smlouvy dobrovolně pokračovali i nadále, a to až do konce měsíce června 2022, což uznal svým rozhodnutím ze dne 21. 10. 2022, č. j. 37584/2022/NYM, i žalovaný, kterým změnil výši dávky příspěvku na živobytí až od 1. 7. 2022, ovšem žalobci odmítl doplatit doplatek na měsíc červen.

3. Žalovaný se tak dopustil podle žalobce zjevně nesprávného úředního postupu, když nechal smlouvu bez jakéhokoli upozornění vypršet a dále neobjasnil, kdy smlouva skončila. Žalobce má za to, že smlouva trvá, pokud obě strany plní, bez ohledu na její písemnou formu a termíny v ní dané. Smlouva by platila i nadále, pokud by ji obě strany plnily, a to i bez písemného prodloužení nebo uzavření smlouvy nové, neboť podstatou existence smlouvy je vzájemné plnění a nikoliv podepsaná písemná smlouva. Dále žalobce poukázal na rozpor, že žalovaný (úřad práce) změnil výši příspěvku až od 1. 7. 2022, doplatek za červen mu přesto nevyplatil, ač uznal, že ke změně došlo 1. 7. 2022 a nikoli 1. 6. 2022. Žalovaný si tak podle žalobce ve svých rozhodnutích protiřečí. Napadené rozhodnutí pak podle žalobce nevysvětluje stanovisko žalovaného, kdy podle něho smlouva o výkon veřejné služby skončila a proč. Podle žalobce žalovaný neuvádí relevantní právní výklad, dokdy trvá uzavřená smlouva, zda do okamžiku označeném ve smlouvě anebo do okamžiku skončení plnění, pokud to jsou okamžiky různé.
4. Žalobce současně s podanou žalobou požádal o osvobození od povinnosti zaplatit soudní poplatek.
5. Žalovaný ve svém vyjádření zrekapituloval průběh správního řízení a doplnil, že se ztotožnil s názorem úřadu práce, že smlouva o veřejné službě s obcí K. a úřadem práce byla sepsána na dobu určitou od 1. 6. 2021 do 31. 5. 2022. V situaci žalobce to tak znamená, že od 1. 6. 2022 nebyla splněna podmínka § 18a zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“). Podle žalovaného nebylo možné započítat výkon veřejné služby za měsíc červen 2022 z již neexistující smlouvy. Dále žalovaný uvedl, že zákon o pomoci v hmotné nouzi neobsahuje povinnost úřadu práce informovat vykonavatele veřejné služby tři měsíce předem o ukončení platnosti smlouvy o výkonu veřejných prací. Doba trvání byla žalobci známa. Žalovaný nakonec uvedl, že úřad práce žalobci opakovaně nabízel možnost výkonu veřejné služby u města N. a u města M. K., avšak žalobce o to neměl zájem. Žalovaný proto navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

6. Krajský soud v Praze na základě včas podané a přípustné žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud o žalobě rozhodl bez nařízení jednání, neboť účastníci na výzvu soudu nesdělili s tímto postupem nesouhlas, tudíž se má za to, že s ním souhlasí (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Soud jednání nenařizoval ani za účelem dokazování, neboť žádný z účastníků žádné důkazy nenavrhoval. Soud vycházel z obsahu správního spisu, přičemž správním spisem se dokazování neprovádí, že správního spisu soud bez dalšího

vychází.

Podstatný obsah správního spisu

7. Ze správního spisu soud zjistil následující pro rozhodnutí podstatné skutečnosti. Dne 14. 6. 2021 uzavřel žalobce s úřadem práce smlouvu o výkonu veřejné služby, jejímž předmětem byla vzájemná dohoda, že žalobce jakožto vykonavatel veřejné služby vyjádřil dobrovolný souhlas s výkonem veřejné služby, kterou se rozumí pomoc obcím nebo dalším subjektům zejména v oblastech zlepšování životního prostředí, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, pomoc v oblasti kulturního a sportovního rozvoje a sociální péče. Vykonavatel vzal přitom na vědomí, že je výkon veřejné služby veřejnoprávním vztahem, dobrovolnou činností, za jejíž výkon nenáleží odměna. Doba trvání výkonu veřejné služby byla stanovena v čl. III od 1. 6. 2021 do 31. 5. 2022. Organizátorem veřejné služby byla uvedena obec K. Ke smlouvě bylo připojeno potvrzení o počtu odpracovaných hodin za měsíc květen 2021 ve výši 32 hodin. Potvrzení bylo opatřeno razítkem obce košík a podpisem oprávněné osoby.
8. Správní spis dále obsahuje evidence docházky za měsíce březen 2022 a duben 2022 potvrzení o počtu odpracovaných hodin žalobce ve veřejné službě u obce K. za měsíc duben 2022 (32 hodin), potvrzení o počtu odpracovaných hodin žalobce za měsíc květen 2022 (32 hodin).
9. V protokolu o ústním jednání ze dne 4. 7. 2022, jehož předmětem bylo projednání skutečností týkajících se dávek v pomoci v hmotné nouzi, je uvedeno, že se dostavil žalobce, podepsal prohlášení o příjmech, doložil uhrazené náklady na bydlení, doložil veřejnou službu, kde odpracoval 32 hodin, paní Ch. (dále též jen „společně posuzovaná osoba“) také. Žalobce žádal o prodloužení smlouvy na veřejnou službu. Neuváděl žádné jiné změny a souhlasil případně se změnou výše dávek.
10. Oznámením ze dne 14. 7. 2022, č. j. 27449/2022/NYM, bylo zahájeno správní řízení ve věci změny výše dávky příspěvku na živobytí žalobce. Zahájení řízení bylo odůvodněno tak, že žalobce a společně posuzovaná osoba ode dne 1. 6. 2021 pravidelně pracovali na veřejné službě v obci K. Smlouva mezi obcí K. a úřadem práce skončila 31. 5. 2022. Žalobce a společně posuzovaná osoba tak měli platnou smlouvu od 1. 6. 2021 do 31. 5. 2022. Do dne konání ústního jednání starosta obce K. nepožádal o prodloužení smlouvy na veřejnou službu. Veškeré tyto důvody označil úřad práce za rozhodné pro snížení částky potřeby na existenční minimum.
11. V protokolu o ústním jednání ze dne 14. 7. 2022, č. j. 27622/2022-NYM, jsou uvedeny totožné důvody pro snížení dávky, jako v oznámení ze dne 14. 7. 2022 rekapitulovaném výše.
12. Úřad práce rozhodnutím ze dne 14. 7. 2022, č. j. 27628/2022/NYM, (dále jen „první prvostupňové rozhodnutí“) rozhodl s účinností od 1. 7. 2022 o snížení příspěvku na živobytí z částky 8 950 Kč na 5 960 Kč.
13. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 1. 8. 2022 odvolání, ve kterém zejména poukazoval na to, že projevil snahu o výkon veřejné prospěšných prací v červnu 2022, ale navíc je též řádně vykonal.
14. Žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 9. 2022, č. j. MPSV-2022/150306-912, první prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil úřadu práce k novému projednání. Žalovaný v tomto

rozhodnutí dospěl k závěru, že první prvostupňové rozhodnutí nesplňuje náležitosti stanovené § 68 odst. 3 správního řádu. V odůvodnění postrádal jasné zdůvodnění, jaký legislativní vztah má úřad práce k obci K. a jaký vztah má obec K. s žalobcem. Z čeho vyplývá, proč obec K. nepožádala o prodloužení smlouvy, když věděla, že ke dni 31. 5. 2022 smlouva na veřejnou službu končí. Žalovaný poté poukázal na to, že ve spisové dokumentaci k tomuto není žádný úřední záznam, přesto žalobci starosta obce K. potvrdil odpracované hodiny za měsíc červen 2022 (žalovaný odkázal na informaci uvedenou v protokolu o ústním jednání ze dne 4. 7. 2022).

15. Úřad práce rozhodnutím ze dne 21. 10. 2022, č. j. 37584/2022/NYM, (dále jen „druhé prvostupňové rozhodnutí“) rozhodl s účinností od 1. 7. 2022 o snížení příspěvku na živobytí z částky 8 950 Kč na 5 960 Kč.
16. Dne 7. 11. 2022 obdržel úřad práce výzvu žalobce k vyplacení částky životního minima za měsíc červen 2022 ve výši 2 990 Kč. Téhož dne obdržel úřad práce od žalobce i odvolání proti druhému prvostupňovému rozhodnutí, ve kterém žalobce opět poukázal na to, že plnění ze smlouvy o veřejné službě pokračovalo i v červnu 2022.
17. Ve sdělení ze dne 23. 11. 2022 žalobce úřadu práce sdělil, že pokračovalo dobrovolně plnění z veřejné smlouvy uzavřené mezi obcí K. a žalobcem, a to do konce června 2022, přičemž písemné výkazy o tomto plnění byly úřadu práce předloženy.
18. Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 12. 2022, č. j. MPSV-2022/223118-912, zrušil druhé prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil úřadu práce k novému projednání. V odůvodnění uvedl, že druhé prvostupňové rozhodnutí nesplňuje náležitosti stanovené § 68 odst. 3 správního řádu. Opět poukázal na nedostatečně vysvětlený vztah mezi obcí K. a Úřadem práce a vztahem obce K. a žalobcem. Nebylo odůvodněno, proč nebyla prodloužena smlouva o veřejné službě, která skončila 31. 5. 2022, přesto následně starosta obce K. žalobci potvrdil odpracované hodiny za měsíc červen 2022 (žalovaný opět odkázal na informaci uvedenou v protokolu o ústním jednání ze dne 4. 7. 2022).
19. Úřad práce prvostupňovým rozhodnutím snížil s účinností ke dni 1. 7. 2022 dávku příspěvku na živobytí z 8 950 Kč na částku 5 960 Kč. V odůvodnění uvedl, že smlouva o veřejné službě byla sepsána na dobu od 1. 6. 2021 do 31. 5. 2022, obec K. o další smlouvu nepožádala. Smlouva o veřejné službě tak byla platná do 31. 5. 2022. V červenci 2022 kontaktoval úřad práce starostu obce K. s tím, že starosta sdělil, že o prodloužení smlouvy o výkonu veřejné služby nemá zájem z důvodu konání budoucích komunálních voleb. Úřad práce tak považoval smlouvu za ukončenou ke dni 31. 5. 2022. Jelikož starosta obce K. nepodal žádost o další výkon veřejné služby, nemohl být počet odpracovaných hodin v měsíci červenci 2022 zohledněn. Úřad práce poukázal na to, že byla smlouva o veřejné službě sepsána na základě Směrnice generální ředitelky č. 4/2017 – postup Úřadu práce České republiky při realizaci veřejné služby (dále jen „interní směrnice“). Úřad práce poukázal na to, že směrnice stanovuje závazný rámec postupu úřadu práce při realizaci veřejné služby, který vychází ze zákona o pomoci v hmotné nouzi. Smlouva o veřejné službě se uzavírá na základě žádosti o organizování veřejné služby podané obcí nebo jiným subjektem, přičemž zájemce o organizování veřejné služby podává žádost pobočce úřadu práce, kde se žádost projedná. V případě kladného posouzení je následně uzavřena smlouva o organizování veřejné služby. Smlouvu lze dle interní směrnice uzavřít nejdéle na dva roky. I v případě žalobce tak byla smlouva o veřejné službě uzavřena na dva roky. Obec K. o další smlouvu o organizování veřejné služby nepožádala. Výkon veřejné služby představuje pozitivní motivaci osob

v hmotné nouzi, aby výkonem aprobované veřejně prospěšné činnosti na jedné straně rozvíjely či alespoň uchovávaly své pracovní návyky a kvalifikaci a na druhé straně, aby takto přispívaly k obecnému blahu v komunitách, kde žijí. Úřad práce uvedl, že jakýsi faktický výkon veřejné služby z vlastní iniciativy zákon o pomoci v hmotné nouzi nepřipouští. Úřad práce proto snížil žalobci (a společně posuzované osobě) dávku v hmotné nouzi.

20. Žalobce podal proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, ve kterém trval na tom, že by mu měla být vyplacena zvýšená dávka v hmotné nouzi za měsíc červen 2022, neboť smlouva o veřejné službě trvala a veřejnou službu v tomto měsíci odpracoval. Skutečnost, že starosta obce K. v měsíci červenci 2022 nepožádal o prodloužení smlouvy, znamená podle žalobce toliko to, že se o prodloužení smlouvy začalo jednat až v červenci, nikoliv v červnu. Žalobce v plnění pokračoval i v červnu a obec toto plnění přijala. Žalobce tak úřadu práce vytkl, že se nijak nevypořádal s tím, jestli smlouva platila jen do 31. 5. 2022 (jak byla písemně uzavřena) nebo do 30. 6. 2022 (jak v ní obě zúčastněné strany pokračovaly). To, že starosta obce K. v červenci nepožádal o prodloužení smlouvy, nemá vliv na předchozí platnost smlouvy. Prvostupňovému rozhodnutí vytkl, že obsahuje toliko popis mechanismu vzniku a fungování smluv o veřejné službě, což ale není sporem.
21. Žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění uvedl, že smlouva o veřejné službě s obcí K. a úřadem práce byla sepsána na dobu od 1. 6. 2021 do 31. 5. 2022. V situaci žalobce tak od 1. 6. 2022 nebyla splněna podmínka § 18a zákona o pomoci v hmotné nouzi. Dále uvedl, že v právních předpisech neshledal žádnou povinnost informovat žalobce tři měsíce předem o ukončení platnosti smlouvy o výkonu veřejných prací. Žalovaný neshledal odvolání žalobce důvodným a doplnil, že na základě zjištěných skutečností nemohl odvolání vyhovět.

Posouzení žaloby soudem

22. Podle čl. 30 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) má každý, kdo je v hmotné nouzi, právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. (odst. 2). Podrobnosti stanoví zákon. (odst. 3).
23. Podle § 18a odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi se veřejnou službou 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.
24. Podle § 18a odst. 2 věta první zákona o pomoci v hmotné nouzi při sjednání rozsahu pracovní doby, doby odpočinku, podmínek pro zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci se pro výkon veřejné služby použijí pracovněprávní předpisy.
25. Podle § 25 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi se osobě, která je uchazečem o zaměstnání a prokazatelně se snaží využít další možnosti zvýšení příjmu vlastní prací podle § 12 odst. 2, zvyšuje částka živobytí o 40 % částky rozdílu mezi minimem osoby a existenčním minimem.

26. Podle § 12 odst. 2 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi se za projevenou snahu o zvýšení příjmu vlastní prací považuje výkon veřejné služby (§ 18a), je-li tato služba vykonávána alespoň v rozsahu 20 hodin měsíčně, a to pouze po dobu, kdy osoba nadále splňuje podmínku uvedenou v písmenu a).
27. Mezi účastníky je sporné, jestli by mohly být pro účely příspěvku na živobytí zohledněny práce veřejné služby, které žalobce vykonal pro obec K. v červnu 2022, přestože smlouva o veřejné službě uzavřená mezi žalobcem a úřadem práce stanovovala účinnost smlouvy do 31. 5. 2022.
28. V prvé řadě je třeba vytknout, že právo na pomoc v hmotné nouzi je jedním z ústavně zaručených práv. Zároveň je ovšem zřejmé, že vztah ústavní a zákonné úpravy vztahů sociálního zabezpečení je Listinou předznamenán jednak ustanovením čl. 30 odst. 3, které je blanketní normou odkazující na prováděcí zákonnou úpravu, ale také čl. 41 odst. 1 Listiny. V zásadě je tedy zákonná právní úprava zcela určujícím pramenem právní regulace těchto vztahů, neboť je ponecháno na uvážení zákonodárce, v jakém rozsahu a za jakých podmínek poskytne garantovaná sociální práva jejich adresátům. Toto uvážení ovšem není v podmínkách demokratického právního státu neomezené [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 55/13 a komentářovou literaturu k čl. 30 Listiny: Husseini, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M., a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021.], neboť i v případě sociálních práv je třeba při jejich omezování respektovat jejich podstatu a smysl (čl. 4 odst. 4). V koncepci právního státu založeném na ochraně jednotlivce a jeho autonomie (svobodné vůle) vůči státní moci je ale také třeba připomenout princip odpovědnosti jednotlivce za svůj osud, což má v koncepci sociálních práv svůj význam. „*S trochou nadsázky a nezbytnou mírou zjednodušení tedy lze parafrázovat ústavní poselství komentovaného ustanovení pro běžného občana – nositele sociálních práv – takto: „Přičti se, a stát Ti pomůže!“*“ (viz výše odkazovaná komentářová literatura). A právě tento princip odpovědnosti jednotlivce za svůj osud je podstatný pro posouzení dané věci.
29. Účelem zákona o pomoci v hmotné nouzi je pomáhat řešit hmotnou nouzi osob, tedy poskytovat pomoc k zajištění základních životních podmínek osobám, které se nacházejí v hmotné nouzi. Smyslem pomoci přitom není pouze zajistit hmotnou saturaci příjemcům dávek (nemají být pouhými pasivními příjemci pomoci), smyslem zákona je i hmotné nouzi předcházet, tedy pozitivně motivovat příjemce dávek k řešení jejich nepříznivé sociální situace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, č. j. 6 Ads 39/2011-69). Jedním z nástrojů pozitivní motivace je i možnost zvýšení dávky na živobytí, pokud se konkrétní osoba sama **aktivně snaží** zvýšit svůj příjem, nebo jinak přispívá společnosti (práve prostřednictvím výkonu veřejné služby). Ustanovení § 25 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi tak v sobě obsahuje princip pozitivní motivace (zvýšení dávky), který je podmíněn osobní odpovědností příjemce dávek (prokazatelná snaha o zvýšení příjmu).
30. Pro posouzení, zda byly splněny podmínky pro zvýšení dávky, je proto podstatné zkoumat **skutečnou aktivitu konkrétního žadatele**, která by měla mít ve svém důsledku (s ohledem na účel zákona) pozitivní dopad na společnost (ať už v podobě vykonané veřejné služby, nebo v podobě aktivního začleňování příjemce dávky do společnosti). Pouze skutečná aktivita žadatele může vypovídat o tom, jestli se žadatel snažil zvýšit svůj příjem nebo jinak prospět společnosti. Soud má přitom za to, že v okamžiku, kdy je prokázáno, že se osoba **prokazatelně snažila** zvýšit svůj příjem/prospěk společnosti, tak jí vzniká **nárok** na zvýšení

dávky. Správní orgán nedisponuje správním uvážením, jestli takovou dávku zvýší či nikoli. Tento závěr vyplývá jak z jazykového výkladu ustanovení § 25 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi (zákon obsahuje formulaci „zvýší“ a nikoli formulaci „může zvýšit“), tak z teleologického výkladu, který vychází ze smyslu a účelu zákona, kterým je osobní odpovědnost příjemce dávky a snaha o pozitivní motivaci příjemců dávek. Správní orgán disponuje správním uvážením toliko **v rámci hodnocení snahy** žadatele o zvýšení příjmu nebo snahy o jiné přičinění ve prospěch společnosti.

31. V důsledku důrazu na princip vlastní odpovědnosti tedy dochází k oslabení formálních podmínek výkonu veřejné služby pro vznik nároku na zvýšení dávky na živobytí. Dodržení formálních náležitostí smlouvy pro výkon veřejné služby totiž ještě nevypovídá nic o tom, zda byla služba skutečně vykonána (resp. zda se osoba skutečně snažila jinak prospět společnosti). Účelem formálních náležitostí smlouvy je dokumentovat náplň dohody a přispět tak právní jistotě účastníků smlouvy. Smlouva neosvědčuje skutečnou aktivitu žadatele o dávku. Uzavření písemné smlouvy není samo o sobě dostatečné pro přiznání zvýšení dávky na živobytí; veřejná služba musí být pro zvýšení dávky vykonána, a to v určitém standardu (jednak v určitém počtu hodin, jednak v určité kvalitě). Nelze akceptovat například provedení služby, při které by osoba zcela záměrně ničila poskytnuté pracovní nástroje, nebo kterou by vykonávala natolik nedbale, že by bylo stěží seznatelné, že byla vykonána (např. při sběru odpadu by uklidila pouze zanedbatelnou část odpadků apod.). Takový přístup by nebyl v souladu s účelem zákona, neboť by nebyl ku prospěchu společnosti, a ani by nijak nepřispíval k začlenění žadatele do společnosti. Je přitom patrné, že některé formální požadavky spojené se vznikem nároku na zvýšení dávky na živobytí se promítají i do požadavků na kvalitu provedení veřejných služeb, a na takových formálních požadavcích je třeba trvat. Například formální podmínka, že dávka může být zvýšena tehdy, vykoná-li osoba minimálně 20 hodin veřejných služeb, kvantifikuje potřebnou *míru snažení* dané osoby na alespoň 20 hodin. Nepostačuje tak symbolický výkon služby např. v rámci jedné hodiny. Pro vznik nároku na zvýšenou výplatu dávky by tak muselo být vykonáno alespoň 20 hodin veřejné služby. Oproti tomu požadavek na písemnost smlouvy ještě nic o snaze vykonat veřejnou službu nevypovídá; význam má zejména pro právní jistotu ohledně podmínek výkonu služby (nikoli navázaného vzniku nároku na zvýšenou výplatu dávky).
32. Soud tímto výkladem rozhodně nechce nijak relativizovat formální náležitosti organizace výkonu veřejné služby, pouze se snaží odlišit podmínky pro **vznik nároku** na zvýšenou výplatu dávky a nezbytné **požadavky na organizaci** výkonu této veřejné služby. Výše uvedenými závěry tedy soud zdůrazňuje smysl a účel osobní odpovědnosti jednotlivce při poskytování pomoci v hmotné nouzi, která by neměla být opomíjena. Soud má za to, že ve výjimečných situacích tak lze přiznat zvýšenou výplatu dávky i přes formální nedostatky organizace veřejné služby, není-li tím ohrožen smysl a účel právní úpravy. V opačném případě by byl aprobován zjevně nespravedlivý stav, když by osoba vykonala činnost, která je za jiných okolností (v rámci pracovněprávních vztahů) vykonávána za úplatu, a nic by za to nezískala. Došlo by tak k bezdůvodnému jednostrannému obohacení společnosti na úkor příjemce dávky.
33. Bylo by tak popřením smyslu a účelu výkonu veřejné služby, pokud by státní orgány nechaly příjemce dávky vykonat veřejnou službu, kterou organizují, avšak následně by mu nepřiznaly zvýšenou dávku na živobytí, na kterou má po řádně vykonané veřejné službě (po projevené snaze o zvýšení příjmu/o zajištění prospěchu společnosti) nárok, přičemž by za vykonanou službu nebyla této osobě poskytnuta ani mzda (či jiná úplata), na kterou naopak

ze zákona nárok nemá. Soud přitom nedává za pravdu žalobci, že by musely správní orgány vyrozumívat osoby vykonávající veřejnou službu o blížícím se konci účinnosti smlouvy o výkonu veřejné služby. Pokud totiž i nadále po skončení smlouvy přijímají plnění v podobě veřejné služby, musí následně tento výkon zohlednit při vyhodnocení splnění podmínek pro vznik nároku na zvýšení dávky na živobytí.

34. Soud přitom znovu zdůrazňuje skutkové okolnosti tohoto případu. Nejde o situaci, že by se žalobce rozhodl vykonávat veřejnou službu zcela samostatně bez součinnosti s příjemcem veřejné služby. Ze správního spisu nevyplývá, že by byla veřejná služba vykonávána svévolně bez vědomí obce Košík (žalovaný opakovaně odkazoval na potvrzení o vykonané službě, které měl žalobce předložit při jednání dne 4. 7. 2022). Zároveň jsou nedostatečné závěry úřadu práce a žalovaného o tom, že by obec Košík neměla ve sporném období (červen 2022) zájem o veřejnou službu, neboť starosta obce se vyjádřil toliko k období červenec 2022. Vyjádřil se, že nemá zájem o pokračování, nikde se ovšem nevyjádřil tak, že by v červnu veřejné služby nebyly vykonány, nebo že by byly vykonány proti jeho vůli. Vyjádření starosty z července 2022 tak nic neprokazuje ve vztahu k výkonu veřejných služeb v červnu 2022.
35. Soud má zároveň za to, že na základě výše podaného výkladu je nadbytečné se zabývat tím, jestli by bylo možné posuzovat pokračující výkon veřejné služby po skončení smlouvy o veřejné službě podle pracovněprávních předpisů jako automatické prodloužení smlouvy, neboť ani formální nedostatek uzavřené smlouvy by neměl být překážkou pro zvýšení dávky, pokud by došlo k faktickému výkonu veřejné služby za podmínek, že se tím osoba aktivně snažila zvýšit svůj příjem (prospět společnosti); a naopak případné formální trvání smlouvy samo o sobě výkon veřejné služby neprokazuje a nezakládá nárok na zvýšení dávky.
36. Soud pouze stručně a nad rámec nezbytného odůvodnění uvádí, že se neztotožňuje s právním názorem žalobce, že by se na trvání smlouvy o veřejné službě bez dalšího aplikovala transformace pracovního poměru na dobu neurčitou. Účelem smlouvy o veřejné službě není ochrana práv zaměstnance, tj. zabránění nejistotě ohledně trvání pracovněprávního vztahu. Veřejná služba nemá bez dalšího suplovat zaměstnanecký poměr. Veřejná služba je svým charakterem dočasné (přechodné) řešení pro příjemce dávky v hmotné nouzi, neboť svým charakterem a průběhem je značně minimalistická oproti *klasickému* pracovnímu poměru (při výkonu veřejné služby nevzniká nárok na dovolenou, není garantována ochranná doba v podobě výpovědní lhůty apod.). Při výkonu veřejné služby se obecně neaplikují pracovněprávní předpisy v celém rozsahu, ale toliko v taxativně vyjmenovaných případech (sjednání rozsahu pracovní doby, doby odpočinku, podmínek pro zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci).
37. Pro úplnost soud ještě dodává, že nepřehlédl, že se úřad práce dovolával i znění interní směrnice, ve které je stanoveno, že smlouva o veřejné službě se uzavírá nejdéle na dobu dvou let, nicméně toto pravidlo samo o sobě neznamená, že by správní orgány nemohly zohlednit následně (fakticky) vykonanou veřejnou službu za podmínek popsanych výše (tj. vykonanou s vědomím správních orgánů). Pokyny ministerstev jsou interními předpisy, které upravují a sjednocují praxi správních orgánů. Přestože nejsou obecně závaznými právními předpisy, správní orgány mají povinnost se jimi ve své právní praxi řídit, což neplatí pouze v případě, že by se taková praxe neslučovala s obecně závaznými právními předpisy (srov. odst. 18 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2010, č. j. 2 Afs 53/2010-63). Nejvyšší správní soud přitom definoval správní praxi pomocí 1. kritéria zákonnosti – tedy, že se musí

jednat výhradně o praxi (činnost příp. nečinnost), která je stanovena v souladu se zákonem, resp. vytvořena na základě zákonem svěřené pravomoci, přičemž nesmí zasahovat do zákonem zaručených práv soukromých osob, a 2. kritéria předvídatelnosti – tedy že je praxe ze strany příslušných správních orgánů všeobecně přijímána a dodržována, je tak možné legitimně očekávat stejný postup v podobných případech.

38. Pokyn k zasmulování maximální délky trvání smlouvy o veřejné službě sám o sobě nevylučuje, aby byla fyzické osobě, která i po uplynutí této doby vykonává veřejnou službu, tato veřejná služba zohledněna. Inertní směrnice neříká nic o tom, že mohou být fyzickým osobám zohledněny toliko maximálně dva roky výkonu veřejné služby. Takový výklad by byl ostatně nepřijatelný, jelikož by byl v rozporu s právními předpisy, které žádné takové omezení nemají. Zákon nestanovuje žádnou maximální dobu, po kterou může být fyzickým osobám zohledňován výkon veřejné služby. Fyzickým osobám naopak svědčí právo na zvýšení dávky na živobytí, pokud projeví snahu o zvýšení svého příjmu nebo se jinak snaží prospět společnosti; není přitom rozhodné, jestli takto činí rok, dva nebo tři roky. Správní orgány musí vždy posuzovat skutečnou aktivitu takové osoby, a jestli je taková aktivita v souladu s účelem zákona. Pokyn v interní směrnici ohledně maximální doby účinnosti smlouvy se nemohl prakticky promítnout do správního uvážení ohledně hodnocení snahy žalobce o zvýšení příjmu v červnu 2022. Pokyn v interní směrnici byl *konzumován* uzavřením smlouvy na 2 roky, ale nevypovídal nic o tom, že by nemohl být zohledněn výkon služby v červnu 2022.
39. Nakonec soud ještě uvádí, že není správné tvrzení žalobce, že by úřad práce ve svém druhém rozhodnutí rozhodl o snížení dávky od 1. 6. 2022, a že by toto rozhodnutí žalovaný následně korigoval (k 1. 7. 2022). Úřad práce ve všech svých rozhodnutích, která jsou součástí správního spisu a která soud rekapituloval výše, rozhodl o snížení dávky od 1. 7. 2022. Zároveň soud odkazuje na § 10 odst. 3 a odst. 6 písm. b) zákona o hmotné nouzi, podle kterého platí, že rozhodným obdobím, za které se zjišťuje příjem v průběhu poskytování opakující se dávky, je období kalendářního měsíce předcházejícího aktuálnímu kalendářnímu měsíci; rozhodným obdobím, za které se zjišťuje plnění ostatních podmínek v průběhu poskytování opakující se dávky, je kalendářní měsíc předcházející aktuálnímu kalendářnímu měsíci, s výjimkou zjišťování odůvodněných nákladů na bydlení, kdy je rozhodným obdobím aktuální kalendářní měsíc. Z těchto ustanovení vyplývá, že případné neuznání výkonu veřejné služby v daném měsíci se může projevit až při stanovení výše dávky v měsíci **následujícím**. Dojde-li tak ke snížení dávky s účinností od 1. 7., znamená to, že správní orgány neshledaly splnění podmínek v měsíci červnu.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

40. Soud tak na základě výše uvedeného konstatuje, že žalovaný a úřad práce zastávají nesprávný právní názor, když mají za to, že mohou zohlednit pouze formální dobu trvání smlouvy o výkonu veřejné služby, která vychází z data uvedeného ve smlouvě o veřejné službě. Správní orgány se přitom měly zabývat s ohledem na smysl a účel zákona o hmotné nouzi tím, jestli se žalobce skutečně snažil zvýšit svůj příjem nebo jinak přispět společnosti, a pokud by dospěly k závěru, že takovou aktivitu vyvinul, a to v rozsahu nezbytném pro vznik nároku na zvýšení dávky na živobytí, měly žalobci takto zvýšenou dávku na živobytí přiznat.
41. S ohledem na výše uvedené dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná, neboť je napadené rozhodnutí nezákonné (§ 78 odst. 1 s. ř. s.), a proto napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem vysloveným soudem

výše je žalovaný vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

42. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť neměla ve věci úspěch.
43. Žalobce byl ve věci úspěšný, proto by měl právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení, avšak konkrétní náklady netvrdil a ze soudního spisu soud žádné účelně vynaložené náklady nezjistil. Řízení ve věcech pomoci v hmotné nouzi jsou dle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“), osvobozena od soudních poplatků, žalobci tudíž v této věci nevznikla poplatková povinnost a žádný poplatek ani nezaplatil. Žaloba byla podána e-mailem, resp. doplněna osobně, je tak vyloučena náhrada nákladů např. za poštovní přepravu. Žalobce jiné úkony nečinil. Ohledně nákladů nezastoupeného účastníka řízení platí, že ve správním soudnictví soud „nemůže přiznat procesně nezastoupenému navrhovateli (potažmo žalobci) náhradu nákladů řízení stanovenou paušální částkou podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, nýbrž musí vycházet z nákladů, jejichž vynaložení navrhovatel (potažmo žalobce) soudu prokáže (§ 57 odst. 1 s. ř. s.). Použití § 151 odst. 3 o. s. ř. (v novelizovaném znění účinném od 1. 7. 2015) na řízení podle soudního řádu správního je vyloučeno. Stejně tak nejsou na toto řízení přenositelné důvody nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, č. 275/2014 Sb.“ (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015-79, a ze dne 5. 3. 2015, č. j. 6 Ads 299/2014-25).
44. Soud v závěru uvádí, že nepřehlédl, že žalobce v podané žalobě žádal o osvobození od soudních poplatků, avšak jak soud uvedl výše, podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích, jsou řízení ve věcech pomoci v hmotné nouzi osvobozena od soudních poplatků, a v tomto řízení bylo mezi účastníky sporné toliko právní posouzení věci (mezi účastníky není spor o skutkovém stavu, který by musel být podroben např. znaleckému zkoumání), proto je vyloučeno, že by v průběhu řízení mohly vzniknout jakékoli náklady státu, které by musel žalobce v případě neúspěchu hradit. Soud proto vyhodnotil jako nevhodné a neúčelné činit další úkony za účelem zjišťování majetkových poměrů žalobce. Žalobce byl pro podání žaloby ze zákona osvobozen od poplatkové povinnosti a jiné náklady, které by musel v případě neúspěchu ve věci hradit, mu nehrozily.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Praha 21. prosince 2023

Mgr. Martina Kotouček Mikolášková, v. r.
soudkyně