

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **J. B.**, zast. Mgr. Petrem Vavříkem, advokátem, se sídlem Bartošova 16, Přerov, proti žalovanému **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 1191/40a, Olomouc, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 24. 6. 2011, č. j. 73 Ad 18/2010 – 21,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Zástupci žalobce Mgr. Petru Vavříkovi, advokátovi, **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 1920 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 7. 2010, č. j. KUOK 70773/2010, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Přerov (dále jen „správní orgán prvního stupně") ze dne 30. 4. 2010, č. j. 37718/2010/PRR, jímž správní orgán prvního stupně odňal žalobci příspěvek na živobytí ode dne 1. 3. 2010. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný uvedl, že žalobce byl správním orgánem prvního stupně opakovaně poučen o tom, že předkládané žádosti o zaměstnání musí být činěny vážně, jeho požadavky musejí být reálné a v souladu se situací na trhu pracovních příležitostí, přičemž byl upozorněn na to, že nebude-li aktivitu při ucházení se o zaměstnání prokazovat uvedeným způsobem, dojde k odnětí dávky. Přes uvedené poučení žalobce nadále prokazoval vlastní aktivitu vedoucí k nalezení pracovního uplatnění způsobem, který ani žalovaný nemohl hodnotit jako

projevování skutečného a vážného zájmu o nalezení pracovního místa. Zdůraznil, že projevování snahy zvýšit si příjem vlastním přičiněním nelze posuzovat pouze co do formy prokazování, ale i do obsahu. Nestačí tedy předložit písemnost, ze které vyplývá, že osoba v hmotné nouzi zaslala zaměstnavateli žádost o přijetí do pracovního poměru. Tato žádost musí být rovněž interpretovatelná tak, že osoba v hmotné nouzi má zájem o získání pracovního uplatnění. Žalobce však dlouhodobě a opakovaně předkládal prvoinstančnímu správnímu orgánu písemnosti, které neumožňovaly předkládané žádosti o přijetí interpretovat jako vážně míněné požadavky se snahou pracovní uplatnění získat. K námitce žalobce, že správní orgán prvního stupně jej nutí dělat něco, co nechce, což považuje za vydírání a porušení Listiny základních práv a svobod, žalovaný uvedl, že práva uvedená v článku 30 Listiny základních práv a svobod provádí zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi"), který poskytování příspěvku na živobytí podmiňuje prokazováním snahy zvýšit si příjem vlastním přičiněním, která musí být dostatečná. Žalobce byl v souladu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi posouzen jako osoba, která prokazatelně neprojevuje dostatečnou snahu zvýšit si příjem vlastním přičiněním, a byl tak posouzen jako osoba, která není dále v hmotné nouzi. Žalobce byl na důsledky svého jednání upozorněn, takže mohl předpokládat, že bude-li konat stejným způsobem, bude mu dávka pomoci v hmotné nouzi odňata. Žalobce však nezačal prokazovat snahu zvýšit si příjem vlastní prací jiným způsobem, správní orgán prvního stupně proto podle žalovaného postupoval v souladu s právními předpisy, když příspěvek na živobytí odňal.

V žalobě proti tomuto rozhodnutí žalobce uvedl, že postupem odboru sociálních věcí správního orgánu prvního stupně byl promyšleně připraven o byt, který byl určen k privatizaci. Má kvalifikaci v oboru, ve kterém zaměstnanci v Evropské unii mají mzdu v průměru od 50 000 do 80 000 Kč. Česká republika je členskou zemí Evropské unie, a proto je toho názoru, že jeho požadavek není přehnaný v tzv. aktivních krocích, poněvadž vzhledem ke svému věku má právo na důstojné bydlení či koupi bytu. Toto právo je mu upíráno, a protože tak činí správní orgán, porušuje tím Listinu základních práv a svobod a nutí jej k věcem, které vzhledem k omezení na pracovním trhu činit nechce. Postup správního orgánu považuje za chybný, je vydírán pod záštitou zákona. Rozhodnutí žalovaného považoval žalobce za zneužití dikce zákona o pomoci v hmotné nouzi; žalovaný v rámci zbavování se „potřebných" ani nevyužil svých kompetencí k ověření zdravotních postižení žalobce.

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozsudkem ze dne 24. 6. 2011, č. j. 73 Ad 18/2010 – 21, žalobu zamítl, rozhodl, že žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému náhradu nákladů řízení nepřiznal. Uvedl, že žalobce byl správním orgánem prvního stupně poučen o tom, že prokazování aktivní snahy o získání zaměstnání je nezbytné pro trvání nároku na příspěvek na živobytí, jakým způsobem lze tuto snahu prokazovat a i o negativních důsledcích porušení této povinnosti spočívajících v odnětí dávky, respektive v možném závěru správního orgánu, podle něhož nebude moci být žalobce považován za osobu v hmotné nouzi. Krajský soud po přihlédnutí k obsahu a kontextu každé jednotlivé žádosti o zaměstnání ve shodě se žalovaným konstatoval, že takové žádosti ničeho nevypovídají o skutečné snaze žalobce zvýšit si příjem vlastním přičiněním. Žalobce v těchto žádostech sděluje svoji ochotu do zaměstnání nastoupit a vykonávat práci, nicméně to pouze za podmínek, které on sám považuje za přiměřené a

které vyhodnocuje ze svého hlediska a i v kontextu jemu známých platových podmínek zemí západní Evropy. Soud poznamenal, že za skutečnou a prokázanou lze shledat i takovou snahu žadatele o příspěvek na živobytí, která je motivována záměrem žadatele o získání, respektive prokázání trvání nároku na příspěvek na živobytí. Ale v situaci, kdy je tento motiv žalobce jako určující demonstrován v žádostech směřovaných potenciálním zaměstnavatelům za současného sdělování vlastních požadavků, při jejichž nesplnění ze strany potenciálního zaměstnavatele dále demonstruje nezájem o takové zaměstnání, je celkový obsah takové žádosti nutno vyhodnotit tak, jak to učinily správní orgány. Pokud žalobce žádosti tohoto obsahu činil i přes poskytnutá poučení o negativních důsledcích z hlediska nároku na příspěvek na živobytí, bylo rozhodnutí o jeho odnětí zákonné. K námitce žalobce, že žalovaný neprovedl dokazování k otázce jeho zdravotního omezení, soud uvedl, že zdravotní stav žalobce by mohl mít relevanci pouze v případě existence invalidity třetího stupně, popřípadě po dobu dočasné pracovní neschopnosti, kdy se nezkoumá snaha o zvýšení příjmu vlastním přičiněním. Avšak o tuto situaci v posuzovaném případě nešlo, neboť žalobce svoji invaliditu třetího stupně netvrdil a v rozhodné době se v dočasné pracovní neschopnosti nenacházel. Krajský soud proto žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž uvedl, že bez ohledu na diktát od správních orgánů zaměstnání hledal, přitom využil i tzv. aktivní kroky, které pak dokládal, aby dosáhl na minimální výši sociálních dávek. Byl toho názoru, že vůči správním orgánům postupoval správně, když otevřeně dával najevo, co nabízí a co požaduje vzhledem ke své neutěšené bytové situaci.

Podáním ze dne 26. 7. 2011 požádal stěžovatel o ustanovení zástupce z řad advokátů pro řízení o kasační stížnosti. Krajský soud usnesením ze dne 26. 8. 2011, č. j. 73 Ad 18/2010 - 46, ustanovil stěžovateli zástupcem pro řízení o kasační stížnosti Mgr. Petra Vavříka, advokáta.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že ji podává z důvodů obsažených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Namítal, že v průběhu řízení řádně doložil žádosti o zaměstnání, které směřovaly k potenciálním zaměstnavatelům, avšak krajský soud je vyhodnotil jako nezpůsobilé k prokázání snahy stěžovatele zvýšit si příjem vlastním přičiněním, s čímž nelze souhlasit. Krajský soud se při úvahách o způsobilosti žádostí stěžovatele o zaměstnání prokázat skutečný zájem o získání pracovního místa řídil obsahem žádostí, a nikoli jejich formou. Stěžovatel postupoval přesně podle zákona o pomoci v hmotné nouzi a řádně dokládal a prokazoval své aktivní snahy o nalezení zaměstnání, a to v rozsahu svých schopností, zdravotního stavu a dosaženého stupně kvalifikace v oboru. Žádný právní předpis neukládá, jak má stěžovatel postupovat při hledání pracovního místa a taktéž žádný právní předpis nestanoví formální a obsahové náležitosti žádostí potenciálním zaměstnavatelům. Stěžovatel své žádosti činil svobodně v souladu se svou vůlí, když připustil, že z jejich obsahu lze dovodit určitou neprofesionalitu, neodbornost a celkovou nezkušenost na trhu práce. Krajský soud však označil obsah žádostí z větší části za nekorektní, což s ohledem na svobodu v této činnosti nic neprokazuje a taktéž nepřísluší soudu takové závěry činit. Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu spatřoval stěžovatel v nedostatku důvodů

rozhodnutí, které jsou výše uvedeny. Navrhoval, aby byl rozsudek krajského soudu zrušen a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný navrhoval, aby byla kasační stížnost zamítnuta, neboť se stále ztotožňuje se svým rozhodnutím.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hledisek uvedených v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody uvedenými v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle § 103 odst. 1 s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu a) tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, d) 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.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti podstatné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti. Stěžovatel podal dne 7. 1. 2009 žádost o příspěvek na živobytí, který mu byl správním orgánem prvního stupně oznámením ze dne 15. 1. 2009, č. j. 2665/2009/PRR, od ledna 2009 přiznán. Z individuálního akčního plánu ze dne 2. 2. 2009 plyne, že stěžovatel je od 7. 10. 1991 veden v evidenci uchazečů o zaměstnání.

Podle protokolu ze dne 2. 2. 2009 byl stěžovatel poučen o tom, že k prokázání dostatečné aktivní snahy o získání zaměstnání je nutné aktivně vyhledávat skutečně volná místa na trhu práce a dokládat svoji aktivitu podáním žádostí o konkrétní nabízené místo s následným výsledkem. K tomuto je stěžovatelem rukou dopsáno: „*Toto vymyslel chorý člověk! Budu intervenovat ministra - po převzetí formuláře od ÚP!*“ Z protokolu ze dne 29. 6. 2009 plyne, že stěžovatel byl poučen o tom, co se ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi považuje za projevenou snahu o zvýšení příjmu vlastní prací, a že bere na vědomí, že pokud nebude projevovat snahu o zvýšení příjmu opakovaně v následujícím měsíci červenci 2009, nebude nadále uznán osobou v hmotné nouzi. V protokolu ze dne 21. 9. 2009 je uvedeno, že stěžovatel považuje dokládání aktivních kroků za nesmyslné, když je podle statistiky ministerstva deset uchazečů na jedno volné místo. Nemůže tyto aktivní kroky činit, jelikož nemůže najít inzerát s nabídkou vhodné práce přímo na úřadu práce. Je poškozováním lidí, pokud stát vyžaduje dokládání aktivních kroků v ekonomické krizi. Podle protokolu ze dne 6. 1. 2010 byl stěžovatel poučen o tom, za jakých podmínek mu bude aktivní krok k hledání zaměstnání správním orgánem prvního stupně uznán, tj. pokud doloží platný inzerát, který si vyhledal, kopii dopisu zaměstnavateli (odpověď na inzerát) a doklad o odeslání dopisu zaměstnavateli (podací lístek, odeslaný e-mail). Dále bylo v tomto protokolu uvedeno, že aktivní kroky k nalezení zaměstnání, které doposud zvolil, mu nemohou být uznány jako řádné aktivní kroky. Těmi jsou takové, které se týkají konkrétního pracovního místa, neboť většina volných pracovních míst je obsazována na základě provedeného výběrového řízení. Taktéž by mělo jít o žádosti učiněné vážně a požadavky uchazeče by měly být reálné a v souladu se situací na trhu pracovních příležitostí. Byl informován o tom, že pokud nebude nadále výše uvedeným způsobem prokazovat svou aktivitu při hledání zaměstnání, bude mu poskytování dávek

pomoci v hmotné nouzi ukončeno a dávka odejmuta. Dále byly v protokolu uvedeny negativní důsledky podle § 49 zákona o pomoci v hmotné nouzi v případě, že tyto skutečnosti stěžovatel neosvědčí. Podle protokolu ze dne 31. 3. 2010 byl stěžovatel opakovaně poučen o dokládání aktivity při hledání zaměstnání, přičemž byl upozorněn na § 11 a § 12 zákona o pomoci v hmotné nouzi, tedy o možnosti zvýšení příjmů vlastním přičiněním a zvýšení příjmu vlastní prací. Vzhledem ke skutečnosti, že nedoložil doklad o aktivním hledání si zaměstnání, je dnem 31. 3. 2010 zahájeno správní řízení z moci úřední pro odejmutí příspěvku na živobytí od 1. 3. 2010 z důvodu dlouhodobého nedokládání aktivity při hledání zaměstnání.

Rozhodnutím ze dne 30. 4. 2010, č. j. 37718/2010/PRR, byl stěžovateli od 1. 3. 2010 odňat příspěvek na živobytí. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím napadeným žalobou v této věci.

Nejvyšší správní soud dále zjistil, že v žádosti o zaměstnání ze dne 2. 2. 2009 adresované personálnímu oddělení společnosti ČEZ, a.s. stěžovatel uvedl, že zajištění bytu je podmínkou, přičemž minimální čistá měsíční mzda by měla být 30 000 Kč. Ze žádosti o zaměstnání ze dne 12. 2. 2009 adresované společnosti ALE LIMA s. r. o. plyne, že stěžovatel požadoval mzdu blížící se evropskému standardu západních zemí ve výši 50 000 – 80 000 Kč měsíčně nebo byt. V žádosti o zaměstnání ze dne 10. 3. 2009 adresované společnosti M-SOLAR TOP, s.r.o. uvedl, že je nucen najít si zaměstnání, i když má zdravotní omezení. Z tohoto důvodu by nemělo být pracovní prostředí chladné, hlučné a fyzická zátěž stěžovatele je omezena do hmotnosti 20 kg. Dále poukázal na to, že jelikož nabídku této práce obdržel od úřednic, které se podílely na ztrátě důstojného bydlení, potřebuje příjem v rámci průměru příjmu Evropské unie, tedy 50 000 – 60 000 Kč. Ze žádosti o zaměstnání ze dne 28. 7. 2009, které bylo zasláno společnosti Behr Bircher Cellpack BBC Czech s.r.o., plyne, že stěžovatel tuto žádost učinil, aby splnil podmínky nároku na příspěvek na živobytí. Jelikož nemá zajištěno důstojné bydlení, požaduje příjem ve výši 35 000 – 50 000 Kč, což odpovídá podprůměrné výši příjmů v kvalifikovaných profesích v zemích Evropské unie. Dále stěžovatel v žádosti uvedl, že pokud jeho žádost nebude hodna odpovědi, nebude ji očekávat, *„ale udělal idiotskému zákonu zadost, neboť tento není v souladu s doposavadní hospodář. krizí.“* V žádosti o zaměstnání ze dne 30. 11. 2009 směřované M. P. – A. se stěžovatel dotazoval na mzdové podmínky zaměstnání. Pokud budou ve výši průměrného platu kvalifikovaných zaměstnanců v Belgii apod., má o místo zájem. V žádosti ze dne 23. 12. 2009 učiněné vůči J. M. stěžovatel uvedl, že při cestě vlakem získal informace o možném zaměstnání u adresáta. Ze záznamu o telefonickém rozhovoru ze dne 8. 2. 2011 Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel osobně kontaktoval společnost GM Electronic, přičemž vedoucí prodejny jej informoval o způsobu, jak se o místo ucházet (zaslat e-mailem profesní životopis, na jehož základě může být přizván k pohovoru), avšak stěžovatel mu sdělil, že neumí pracovat s PC, nemá ani e-mail, a požaduje proto osobní pohovor. Z důvodu, že nemá základní uživatelskou znalost práce s PC a že nemá odborné znalosti v sortimentu elektrosoučástek, mu vedoucí prodejny sdělil, že nesplňuje požadavky na toto pracovní místo. Z inzerátu společnosti GM Electronic plyne, že požadavky na pozici prodavač/skladník jsou mimo jiné přehled v sortimentu elektronických součástek a základní uživatelská znalost práce na PC. Ze žádosti o zaměstnání ze dne 20. 3. 2010 plyne, že se stěžovatel dotazuje pana M. P. na mzdu potenciálního uchazeče o zaměstnání, neboť tímto dokládá tzv. aktivní kroky, aby dostal

alespoň na životní minimum. V žádosti dále uvádí svá zdravotní omezení, své schopnosti, které nabízí, bude-li plat v rámci průměru zemí Evropské unie.

Na základě takto zjištěného skutkového stavu posoudil Nejvyšší správní soud jednotlivé námitky stěžovatele a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu uvedenou v doplnění kasační stížnosti, kterou stěžovatel spatřoval v tom, že soud své úvahy a následné rozhodnutí nepodložil dostatkem důvodů. Nejvyšší správní soud považuje tuto námitku za nedůvodnou, neboť krajský soud se vypořádal se všemi námitkami, které stěžovatel uvedl v žalobě. Z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu je rovněž zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů a při utváření skutkového stavu. Dále je z odůvodnění napadeného rozsudku patrno, proč nepřisvědčil argumentaci stěžovatele, tedy z jakého důvodu soud považoval jeho argumentaci za nesprávnou. Krajský soud především vyčerpávajícím způsobem vysvětlil, že žádosti o zaměstnání, které stěžovatel činil vůči potenciálním zaměstnavatelům, nejsou projevem jeho skutečné snahy nalézt a získat nové pracovní uplatnění alespoň v nějakém rozsahu, který by zvýšil jeho příjem, neboť sděluje svoji ochotu do zaměstnání nastoupit a vykonávat práci pouze za podmínek, které on sám považuje za přiměřené a které vyhodnocuje ze svého hlediska a i v kontextu jemu známých platových podmínek zemí západní Evropy.

Nejvyšší správní soud poté přistoupil k přezkumu správnosti právního posouzení věci krajským soudem. Stěžovatel krajskému soudu vytýkal, že dospěl k nesprávnému právnímu závěru, neboť stěžovatel postupoval přesně podle zákona o pomoci v hmotné nouzi a řádně dokládal a prokazoval své aktivní snahy o nalezení zaměstnání, a to v rozsahu svých schopností, zdravotního stavu a dosaženého stupně kvalifikace v oboru.

Podle čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod *každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek.* Práva zaručeného v čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je možno se dovolávat pouze v mezích zákonů, které jej provádějí (srov. čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Pokud jde o právo na pomoc nezbytnou pro zajištění základních životních podmínek v případě hmotné nouze, v době rozhodování žalovaného byly zákony ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, které provádějí práva zaručená v článku 30 odst. 2, zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů (dále je „zákon o životním a existenčním minimu“), a zákon o pomoci v hmotné nouzi.

Zákon o pomoci v hmotné nouzi konstruuje tři dávky pomoci v hmotné nouzi (příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádnou okamžitou pomoc), které mají sice společné to, že slouží k zajištění základních životních podmínek osob nacházejících se v hmotné nouzi, liší se však jednotlivými podmínkami pro jejich poskytování a konkrétním účelem poskytnutí. Dávku příspěvek na živobytí, kterou stěžovatel pobíral, lze označit za dávku opakující se a zajišťující osobám sociálně slabým konečný příjem alespoň ve výši životního nebo existenčního minima, jak je stanoveno zákonem o životním a existenčním minimu. Při rozhodování o poskytnutí příspěvku na živobytí se prioritně

zkoumá, zda se osoba nachází v hmotné nouzi, přičemž se též zjišťují její celkové sociální a majetkové poměry (srov. § 3 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi).

Předmětem tohoto řízení je posoudit, zda lze žádosti o zaměstnání, které stěžovatel činil vůči svým potenciálním zaměstnavatelům, považovat za prokázanou vlastní snahu o zvýšení příjmu, jak to stanoví zákon o pomoci v hmotné nouzi. Tedy to, zda byly splněny podmínky pro odejmutí příspěvku na živobytí stěžovateli.

Podle § 3 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi *nestanoví-li tento zákon jinak, osobou v hmotné nouzi není osoba, která*

a) není v pracovním nebo obdobném vztahu ani nevykonává samostatnou výdělečnou činnost a není vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání, s výjimkou osob uvedených v § 11 odst. 3,

b) je vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání a bez vážných důvodů odmítla vykonávat krátkodobé zaměstnání nebo účastnit se v cíleném programu k řešení zaměstnanosti, a to po dobu 3 kalendářních měsíců následujících po měsíci, ve kterém došlo k odmítnutí,

c) prokazatelně neprojevuje dostatečnou snahu zvýšit si příjem vlastním přičiněním (§ 11),

d) je osobou samostatně výdělečně činnou nebo spolupracující osobou a její příjem po odečtení přiměřených nákladů na bydlení nedosahuje částky živobytí proto, že se nepřihlásila k nemocenskému pojištění, a proto nemá dávky z tohoto pojištění,

e) je osobou, které byla za neplnění povinností zákonného zástupce dítěte spojených s řádným plněním povinné školní docházky uložena sankce podle zvláštního právního předpisu, a to po dobu 3 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o uložení sankce,

f) nastoupila výkon zabezpečovací detence nebo trestu odnětí svobody nebo byla vzata do vazby a tato skutečnost trvala po celý kalendářní měsíc,

g) je osobou, jíž se poskytuje ústavní péče v psychiatrické léčebně nebo v léčebně pro dlouhodobě nemocné déle než 3 kalendářní měsíce, nebo

h) je osobou, které podle zvláštního právního předpisu nevznikl nárok na nemocenské proto, že si úmyslně přivodila pracovní neschopnost, nebo jí vznikla pracovní neschopnost zaviněnou účastí ve rvačce, bezprostředním následkem opilosti nebo užití omamných prostředků anebo při spáchání úmyslného trestného činu, a proto jí nemocenské nenáleží nebo náleží ve snížené výši.

Podle § 11 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi *při posuzování nároku na příspěvek na živobytí se zjišťuje, s výjimkami uvedenými v odstavcích 3 až 7, zda mají osoba a společně s ní posuzované osoby možnost zvýšit si příjem vlastním přičiněním.* Podle odst. 2 téhož ustanovení *zvýšením příjmu vlastním přičiněním se rozumí zvýšení příjmu*

a) vlastní prací,

b) řádným uplatněním nároků a pohledávek,

c) prodejem nebo jiným využitím majetku.

Podle § 12 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi *za projevenou snahu o zvýšení příjmu vlastní prací se považuje*

a) prokázaná vlastní snaha o zvýšení příjmu z výdělečné činnosti ve smyslu odstavce 1, zejména využitím služeb agentur práce, inzerce, nabídek výdělečné činnosti prostřednictvím internetu a korespondence se zaměstnavateli,

b) výkon veřejně prospěšných prací nebo krátkodobého zaměstnání zprostředkovaného úřadem práce,

c) výkon dobrovolnické služby nebo 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).

Podle § 44 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi, *změní-li se skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku nebo její výplatu tak, že nárok na dávku nebo na její výplatu zanikne, dávka se odejme nebo její výplata zastaví od prvního dne následujícího po období, za které již byla poslední výplata dávky provedena.*

Podle § 1 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi je smyslem zákona poskytnout pomoc k zajištění základních životních podmínek fyzickým osobám v hmotné nouzi. *„Zákon o pomoci v hmotné nouzi propojuje poskytování pomoci osobám s hodnocením jejich aktivity při zvyšování příjmu vlastním přičiněním. Především jde o motivaci pro přijetí zaměstnání, a to i v případě zaměstnání hůře placeného. Zároveň využitím sociální práce vytváří podmínky pro zabezpečení individuální práce s příjemci pomoci v hmotné nouzi, a tak zajišťuje potřebné začlenění těchto osob do společnosti. Přitom vychází z principu odpovědnosti jednotlivé osoby za své sociální postavení.“* (srov. písm. B obecné části důvodové zprávy k zákonu o pomoci v hmotné nouzi, sněmovní tisk 1063/0, dostupný na digitálním depozitáři www.psp.cz).

Účelem zákona o pomoci v hmotné nouzi tedy má být pozitivní motivace občana k řešení jeho nepříznivé sociální situace. Postup správních orgánů, které hodnotí skutečnou aktivitu stěžovatele na trhu práce, je tak v souladu se zásadami a účelem zákona o pomoci v hmotné nouzi. Pro občana vyplývá předpoklad vyvíjet alespoň minimální snahu k získání příjmu vlastním přičiněním již z § 3 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi, podle něhož *„nestanoví-li tento zákon jinak, osobou v hmotné nouzi není osoba, která prokazatelně neprojevuje dostatečnou snahu zvýšit si příjem vlastním přičiněním (§ 11)“*. Dostatečnou snahou zvýšit si příjem vlastním přičiněním je podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi i vlastní práce, jíž se rozumí jednak činnosti uvedené v § 12 odst. 1 zákona, jednak podle § 12 odst. 2 *„projevená snaha o zvýšení příjmu činnostmi dle § 12 odst. 1 zejména využitím služeb agentur práce, inzerce, nabídek výdělečné činnosti prostřednictvím internetu a korespondence se zaměstnavateli“*.

Pojem projevená vlastní snaha o zvýšení příjmů vlastní prací, který je uveden v § 12 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi, je neurčitým právním pojmem. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, bývá podmíněn úrovní poznání v technických vědách i časem a místem aplikace normy. Zákonodárce použitím neurčitého právního pojmu vytváří prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situaci lze podřadit pod daný neurčitý pojem. Někde jí napomáhá, snaží se uvést co nejvíce charakteristických znaků věcí nebo jevů, které má neurčitý právní pojem zahrnovat, někdy také ukládá, aby byl pojem zpřesněn veřejnou správou v prováděcích předpisech (viz Hendrych D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 82). Neurčité právní pojmy ve správním právu se používají v situacích, kdy norma správního práva používá výraz, který blíže obsahově nevymezuje a který není blíže obsahově vymezen ani

jinými právními normami. Jejich používání je často spojováno se správním uvážením, od něhož se však svou podstatou a posláním liší. Neurčitým právním pojmem je např. pojem veřejný zájem, veřejný pořádek, občanské soužití, pohoda bydlení apod., jejichž obsah musí případ od případu posuzovat správní orgán, a na základě všestranného posouzení dané situace rozhodnout, zda je v daném případě jeho obsah naplněn či nikoliv. Dospěje-li k závěru, že v souvislosti s předmětným skutkovým stavem je obsah daného neurčitého právního pojmu naplněn, musí dále postupovat způsobem, který pro takovou situaci předpokládá daná norma správního práva (Pomahač R., Průcha P. Lexikon - správní právo. 1. vydání, Ostrava: Sagit, 2002, str. 254).

Výklad neurčitého právního pojmu správním orgánem je podroben soudnímu přezkumu. Při svém rozhodování správní soud řeší otázku, zda určitý jev reálného života byl správním orgánem správně podřazen pod neurčitý právní pojem. Soud musí mít možnost přezkoumat, zda interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí k tomu správní orgán soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout a zda jeho zjištění s těmito podklady nejsou v logickém rozporu. Jestliže takový přezkum možný není, je rozhodnutí pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, č. j. 7 As 78/2005 - 62).

Bylo tedy na správních orgánech, aby vyhodnotily, zda stěžovatel projevoval snahu o zvýšení příjmu vlastní prací, a to se zřetelem k významu tohoto pojmu a skutkovým okolnostem případu. Správní orgány dospěly k závěru, že projevování snahy zvýšit si příjem vlastním přičiněním nelze posuzovat pouze co do formy prokazování, ale i do obsahu. Nestačí tedy předložit písemnost, ze které vyplývá, že osoba v hmotné nouzi zaslala zaměstnavateli žádost o přijetí do pracovního poměru. Tato žádost musí být rovněž interpretovatelná tak, že osoba v hmotné nouzi má skutečný zájem o získání pracovního uplatnění. Žalobce však dlouhodobě a opakovaně předkládal prvoinstančnímu správnímu orgánu písemnosti, které neumožňovaly předkládané žádosti o přijetí interpretovat jako vážně míněné požadavky se snahou pracovní uplatnění získat. Správní orgány zdůraznily, že stěžovatel byl opakovaně poučen o tom, že předkládané žádosti o zaměstnání musí být činěny vážně, jeho požadavky musejí být reálné a v souladu se situací na trhu pracovních příležitostí, přičemž byl upozorněn na to, že nebude-li aktivitu při ucházení se o zaměstnání prokazovat uvedeným způsobem, dojde k odnětí dávky. Přes uvedené poučení stěžovatel nadále prokazoval vlastní aktivitu vedoucí k nalezení pracovního uplatnění způsobem, který ani žalovaný nemohl hodnotit jako projevování skutečného a vážného zájmu o nalezení pracovního místa.

Ani Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem nepovažuje žádosti o zaměstnání, které stěžovatel dokládal správnímu orgánu prvního stupně, za prokázanou vlastní snahu o zvýšení příjmu vlastní prací. V zájmu osoby v hmotné nouzi totiž nepochybně je, aby pro zlepšení své sociální situace vyvinula natolik skutečnou aktivitu, aby si zvýšila příjem vlastní prací. Protože zákon o pomoci v hmotné nouzi sám nepředepisuje počet oslovených zaměstnavatelů ani formu a obsah žádostí o zaměstnání, je namístě postup správního orgánu znalého místních podmínek a osobního stavu příjemce dávky, aby určil, za jakých podmínek vyhodnotí aktivitu osoby v hmotné nouzi za skutečně vynaloženou snahu zajistit si další příjem vlastní prací. Zákon o pomoci v hmotné

nouzi tedy vychází z toho, že osoba v hmotné nouzi musí své tíživé sociální postavení sama zlepšit tím, že je ochotna pracovat i za podmínky, že přijme hůře placené zaměstnání nebo zaměstnání, pro nějž je vyžadována nižší kvalifikace, než kterou má. Jak totiž správně uvedly správní orgány, požadavky musí být přiměřené situaci na trhu práce a schopnostem a kvalifikaci žadatele.

Ze všech žádostí o zaměstnání stěžovatele však vyplývá, že je ochoten vstoupit do pracovního poměru pouze za podmínky, že mu bude poskytován příjem ve výši průměrného příjmu zaměstnanců v zemích Evropské unie, což vymezil v rozsahu 30 000 – 80 000 Kč. Stěžovatel v několika žádostech požadoval rovněž byt. Dále stěžovatel v žádostech o zaměstnání zdůrazňuje skutečnost, že žádosti činí jen proto, aby mu byl nadále vyplácen příspěvek na živobytí (viz žádosti o zaměstnání ze dne 28. 7. 2009 a 20. 3. 2010). Z individuálního akčního plánu ze dne 2. 2. 2009 Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel je veden v evidenci uchazečů o zaměstnání nepřetržitě od 7. 10. 1991. Jestliže tedy stěžovatel v žádostech o zaměstnání požaduje, byť nebyl v pracovním poměru od 7. 10. 1991 a nacházel se ve věku, kdy se na trhu práce lidé v tomto věku hůře uplatňují, mzdu, která převyšuje průměrnou výši mzdy v České republice, nelze hodnotit jeho žádosti o zaměstnání jako přiměřené situaci na trhu pracovních příležitostí, jeho schopnostem a kvalifikaci. Nejvyšší správní soud neupírá stěžovateli, aby uváděl svá zdravotní omezení, nicméně jeho další podmínky, které si, jakožto uchazeč o zaměstnání, klade (mzda 30 000 – 80 000 Kč, zajištění bytu) společně s tím, že demonstruje, že žádosti činí pouze proto, aby dosáhl na příspěvek na živobytí, jej prakticky diskvalifikují z možnosti najít si zaměstnání. Obsah a celkový kontext žádostí stěžovatele o zaměstnání, aniž by Nejvyšší správní soud jakkoli snižoval tíživou sociální situaci a zdravotní stav stěžovatele, proto nelze hodnotit jako projevenou snahu o zvýšení příjmu vlastní prací.

Správní orgán prvního stupně přitom několikrát stěžovateli poskytl poučení o tom, za jakých okolností mu bude žádost o zaměstnání, jako tzv. aktivní krok, uznána, tj. pokud doloží platný inzerát, který si vyhledal, kopii dopisu zaměstnavateli (odpověď na inzerát) a doklad o odeslání dopisu zaměstnavateli (podací lístek, odeslaný e-mail). Taktéž bylo stěžovateli vyloženo, že by mělo jít o žádosti učiněné vážně a požadavky uchazeče by měly být reálné a v souladu se situací na trhu pracovních příležitostí. I přes tato poskytnutá poučení stěžovatel obsah svých žádostí nezměnil.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí s názorem stěžovatele, že žádosti o zaměstnání je třeba posuzovat podle jejich formy, nikoli obsahu. Tento názor je v rozporu se smyslem a účelem zákona o pomoci v hmotné nouzi a ostatně i s argumentací stěžovatele obsažené v doplnění kasační stížnosti, v níž uvádí, že zákon o pomoci v hmotné nouzi žádné formální náležitosti pro žádosti o zaměstnání nestanovuje. Pokud by měl Nejvyšší správní soud přisvědčit argumentaci stěžovatele, znamenalo by to, že by osobě v hmotné nouzi stačilo, aby dopis určený potenciálním zaměstnavatelům pouze nadepsal jako žádost o zaměstnání (odpověď na inzerát, žádost o pracovní místo apod.), aniž by bylo rozhodné, co taková žádost obsahuje. Za takové situace by se § 3 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 11 odst. 1 a § 12 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi stal nadbytečným, neboť by pro osoby v hmotné nouzi neměl prakticky žádné právní důsledky.

Nejvyšší správní soud se zřetelem k okolnostem projednávané věci shrnuje, že stěžovatel nevyvíjel dostatečnou aktivitu ke zvýšení příjmu vlastní prací, neboť jeho požadavky uváděné v žádostech o zaměstnání, které předkládal správnímu orgánu prvního stupně, nesvědčí o jeho vážné a skutečné snaze zvýšit si příjem vlastním přičiněním. Stěžovatel tedy dlouhodobě prokazatelně neprojevoval dostatečnou snahu zvýšit si příjem vlastním přičiněním, a není proto osobou v hmotné nouzi. Tím stěžovateli nárok na příspěvek na živobytí zanikl, a proto mu byla tato dávka ve smyslu § 44 odst. 1 zákona o pomoci v souladu se zákonem odňata.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud aplikoval na zjištěný skutkový stav právní předpisy, které měl v posuzované věci použít, a dospěl ke správným právním závěrům.

Jelikož důvody obsažené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. nebyly prokázány, zamítl Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu, neboť stěžovatel ve věci úspěšný nebyl a žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení ze zákona (§ 60 odst. 1 a 2 za použití § 120 s. ř. s.).

Stěžovateli byl ustanoven zástupce z řad advokátů, Mgr. Petr Vavřík; v takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 8 s. ř. s.). Ustanovenému zástupci stěžovatele byla přiznána odměna a náhrada hotových výdajů za řízení o kasační stížnosti v celkové částce 1600 Kč [za dva úkony právní služby ve výši á 500 Kč spočívající v převzetí a přípravě zastoupení a v písemném podání soudu ve věci samé podle § 11 odst. 1 písm. b) a d) ve spojení s § 9 odst. 2 a § 7 bodem 2 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a dva režijní paušály ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, celkem tedy 1600 Kč]. Zástupce stěžovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, proto se odměna zvyšuje o částku odpovídající této dani, tj. o 20 % z částky 1600 Kč, tedy o 320 Kč. Zástupci stěžovatele tedy bude vyplacena částka ve výši 1920 Kč z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 20. prosince 2011

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu