

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobce: **M. B.**, zastoupeného Mgr. Alenou Podhornou, advokátkou, se sídlem Komenského 20, Moravská Třebová, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 9. 2010, č. j. KrÚ 66114/2010/DSU, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, ze dne 6. 5. 2011, č. j. 52 Ad 21/2010 - 32,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Ustanovené zástupkyni žalobce, advokátce Mgr. Aleně Podhorné, **se nepřiznává** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí kasační stížností proti druhému výroku výše uvedeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice (dále jen „krajský soud“). Tímto rozsudkem krajského soudu byla prvním výrokem odmítnuta žaloba stěžovatele v části směřující proti sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne

19. 10. 2010, zn. 2010/76127 - 212, a druhým výrokem zamítnuta žaloba stěžovatele v části směřující proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje č. j. KrÚ 66114/2010/DSU ze dne 8. 9. 2010. O nákladech řízení bylo rozhodnuto tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobou napadeným rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 8. 9. 2010, č. j. KrÚ 66114/2010/DSU, bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Lanškroun ze dne 3. 8. 2010, č. j. 10525/2010/LAN, jímž byl stěžovateli snížen příspěvek na živobytí podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi z částky 6310 Kč na 1954 Kč měsíčně ode dne 1. 2. 2010.

Své rozhodnutí krajský soud zdůvodnil tak, že mezi účastníky je spornou otázka výkladu pojmu „výdělečná činnost“ použitého v ust. § 24 odst. 1 písm. g) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“). Podle § 24 odst. 1 písm. g) zákona o pomoci v hmotné nouzi částka živobytí činí u osoby, která pobírá příspěvek na živobytí déle než 6 kalendářních měsíců, částku existenčního minima; zvýšení částky živobytí podle § 25 až 28 a 30 této osobě nenáleží. Toto ustanovení se nevztahuje na osobu, u které se nezkoumá snaha zvýšit si příjem vlastní prací (§ 11 odst. 3), osobu pobírající podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci, osobu, která má příjem z výdělečné činnosti, osobu, která je invalidní v prvním nebo ve druhém stupni, a osobu, která vykonává dobrovolnickou službu nebo veřejnou službu v rozsahu alespoň 20 hodin v kalendářním měsíci. Přitom žalovaný vycházel při vymezení pojmu „výdělečná činnost“ z § 27 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“). Důvod pro aplikaci tohoto ustanovení spatřoval správní orgán I. stupně a potažmo též žalovaný v tom, že tento pojem je vymezen právě zákonem o pomoci v hmotné nouzi a tento zákon odkazuje na zákon o důchodovém pojištění a odkazuje na něj i zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu (dále jen „zákon o životním minimu“).

Krajský soud nejprve konstatoval, že je třeba odlišovat pojem „příjem“ uvedený zejména v ust. § 9 a § 11 zákona o pomoci v hmotné nouzi od pojmu „výdělečná činnost“. Výdělečná činnost nepochybně spadá do širšího pojmu „příjem“, avšak zákon o pomoci v hmotné nouzi na rozdíl od pojmu „příjem“ blíže nevymezuje pojem „výdělečná činnost“. Při výkladu tohoto pojmu je podle názoru krajského soudu třeba vycházet z principu jednoty a bezrozpornosti právního řádu. Princip jednoty právního řádu přitom znamená, že pojmy obsažené v jednom zákoně mají stejný význam jako totožné pojmy obsažené v zákoně jiném, ledaže by byl zvláštní důvod pro to, aby jim byl přiřazen význam jiný (odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2004, č. j. 6 A 143/2001 - 151). Proto správní orgány předně zkoumaly, zda tento pojem není obsažen ještě v jiných právních předpisech. A jak správně konstatovaly, tento pojem je obsažen v § 27 zákona o důchodovém pojištění, podle kterého se výdělečnou činností rozumí činnost osob uvedených v § 5 odst. 1 písm. a) - l), v) - x) vykonávaná v rozsahu, který zakládá účast na pojištění. V odkazovaných ustanoveních § 5 zákona o důchodovém pojištění je pak pojem výdělečná činnost blíže specifikován vymezením konkrétních výdělečných činností. V projednávaném případě se sice nejedná o aplikaci tohoto pojmu v souvislosti se zákonem o důchodovém pojištění, avšak bez existence zvláštního důvodu pro to, aby byl přiřazen tomuto pojmu jiný význam podle zákona o důchodovém pojištění a podle zákona o pomoci v hmotné nouzi, nelze dospět k jinému výkladu zmíněného pojmu a to tím spíše za

situace, kdy zákonodárce v zákonu o pomoci v hmotné nouzi nevymezil uvedený pojem odlišným způsobem než v zákonu o důchodovém pojištění. Pokud by zákonodárce byl názoru, že by existoval zvláštní důvod pro to, aby tomuto pojmu byl přiřazen jiný význam v zákonu o pomoci v hmotné nouzi než v zákonu o důchodovém pojištění, jistě by vymezil tento pojem odlišným způsobem v zákonu o pomoci v hmotné nouzi, nebo by alespoň naznačil důvod, proč nelze zmíněný pojem vymezit pro účely tohoto zákona stejným způsobem jako v zákonu o důchodovém pojištění. Krajský soud proto považoval názor obou správních orgánů v případě aplikace zmíněného pojmu za správný, nicméně uvedením principu jednoty právního řádu korigoval soud tento právní názor správních orgánů (odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007 - 87.

Závěr žalovaného a potažmo soudu, že při vymezení pojmu „výdělečná činnost“ je nutno vycházet z vymezení tohoto pojmu obsaženého v zákoně o důchodovém pojištění, je podle názoru krajského soudu také v souladu se samotným smyslem a účelem uvedeného ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi. Z důvodové zprávy k zákonu o pomoci v hmotné nouzi vyplývá, že úmyslem zákonodárce je zvýhodnit osoby, které jsou aktivní a snaží se svoji situaci řešit. Podle důvodové zprávy k ust. § 24 zákona o pomoci v hmotné nouzi kritériem pro hodnocení možnosti zvýšení příjmů vlastní prací je jak vlastní aktivita osoby v hmotné nouzi tak její aktivita směrem k úřadu práce. Podle důvodové zprávy k § 11 zákona o pomoci v hmotné nouzi se při posuzování snahy o opuštění stavu hmotné nouze hodnotí v prvé řadě snaha pracovat. Podle názoru krajského soudu však zákonodárce neměl v úmyslu zvýhodnit ty osoby, které vyvíjejí pouze jednorázovou a nahodilou výdělečnou činnost za účelem získání zvýhodnění podle citovaného zákona. Úmyslem zákonodárce podle názoru krajského soudu bylo zvýhodnit pouze ty osoby, u kterých lze předpokládat snahu o získání trvalého příjmu z výdělečné činnosti. A tomu právě nejvíce vyhovuje vymezení pojmu výdělečná činnost podle zákona o důchodovém pojištění, který jednorázové a nahodilé příjmy nepovažuje za příjmy z výdělečné činnosti.

Krajský soud dále uvedl, že stěžovatel by však nemohl být se svou žalobou úspěšný ani v případě, že by jím uplatněný příjem bylo možné považovat za příjem z výdělečné činnosti ve smyslu ust. § 24 odst. 1 písm. g) a 25 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Jak vyplývá z rozhodnutí správního orgánu I. stupně, předmětem posouzení činnosti stěžovatele jako výdělečné činnosti byla jeho činnost jím samotným popsaná v příjmových a výdajových dokladech za měsíc listopad a prosinec 2009, přičemž se jednalo o úklid provedený stěžovatelem v domácnosti ve prospěch jeho matky, paní B. Za tuto činnost obdržel stěžovatel příjem 100 Kč v měsíci listopad a prosinec roku 2009. Žalobce v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí ani v části žaloby směřující proti rozhodnutí žalovaného neuvedl, že by mu měl být hodnocen ještě jiný příjem z jiné činnosti. V další části žaloby směřující proti vyrozumění Ministerstva práce a sociálních věcí uplatnil stěžovatel námitky týkající se jeho činnosti v občanském sdružení Veselé křížovky, přičemž jde o příjmy od 1. 6. 2010, nejde tedy o příjmy patřící do příjmů za rozhodné období pro stanovení příspěvku na živobytí posuzované správním orgánem I. stupně a žalovaným. Předmětem rozhodnutí bylo posouzení příjmů za rozhodné období tedy za poslední 3 měsíce před 1. 2. 2010, přičemž v tomto období uplatnil stěžovatel pouze příjmy od své matky v měsíci listopadu a prosinci 2009 za úklid domácnosti vedené jeho matkou. Tuto činnost nelze v souladu s výše zmíněným smyslem a účelem právní úpravy obsažené

v zákoně o pomoci v hmotné nouzi považovat za výdělečnou činnost, když se jedná o činnost nezakládající účast na pojištění nejen podle zákona o důchodovém pojištění, ale nejedná se o výdělečnou činnost vymezenou jiným právním předpisem, kterým je zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře (dále jen „zákon o státní sociální podpoře"), který v § 10 vymezuje výdělečnou činnost jako činnost, která zakládá účast na nemocenském pojištění. Ze zákona o státní sociální podpoře tedy vyplývá, že pod pojem „výdělečná činnost" je vedle samostatné výdělečné činnosti a činnosti vykonávané v zahraničí za účelem dosažení příjmů zařazena výdělečná činnost v České republice, která však obdobně jako podle zákona o důchodovém pojištění musí zakládat účast na nemocenském pojištění. Uvedená činnost žalobce ve prospěch jeho matky účast žalobce na nemocenském pojištění nezaložila (odkaz na § 5 a § 6 zákona o nemocenském pojištění). Navíc se nemůže jednat o výdělečnou činnost i z jiného důvodu, protože provedení úklidu domácnosti matky žalobce je plněním vyživovací povinnosti žalobce vůči svému rodiči ve smyslu § 87 odst. 1 zákona o rodině, když výživou nelze rozumět jen výživu ve smyslu potravy, ale i uspokojování ostatních osobních potřeb, tedy i úklidu domácnosti.

Proti výroku o zamítnutí žaloby v části směřující proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 8. 9. 2010, č. j. KrÚ 66114/2010/DSU, soudu podal stěžovatel podáním ze dne 24. 5. 2011 kasační stížnost, kterou opírá o důvod podle § 103 odst. 1 písm. a), tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Důvody kasační stížnosti stěžovatel doplnil podáním ze dne 31. 5. 2011. Stěžovatel uvedl, že má za to, že pod § 5 odst. 1 písm. a) až l), v) až x) spadá. Účasten z tohoto titulu na důchodovém pojištění není, neboť tato účast je podle § 6 písm. a) zákona o důchodovém pojištění dobrovolná na základě podání přihlášky k účasti na pojištění. Podle tohoto výkladu by stěžovatel byl osobou, která má příjem z výdělečné činnosti tehdy, kdyby si dobrovolně přispíval na důchodové pojištění. Takto by § 24 odst. 1 písm. g) nezvýhodňoval osoby, které jsou aktivní a snaží se svou situaci řešit, ale osoby, které se snaží zlepšit si výši svého důchodu. Tento výklad považuje stěžovatel za nesprávný.

Definici příjmů z výdělečné činnosti podle § 10 zákona o státní sociální podpoře nelze podle stěžovatelova názoru použít přímo v § 24 odst. 1 písm. g) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Za osoby v hmotné nouzi platí ze zákona nemocenské pojištění stát. Stěžovatel namítá, že situace, kdy osoba v hmotné nouzi pobírá příspěvek na živobytí a současně si platí své nemocenské pojištění, nemůže nastat. U OSVČ se automaticky předpokládá příjem vyšší než životní minimum, proto nárok na výhodu nemůže vzniknout. Z § 25 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti vyplývá, že OSVČ nemůže být uchazečem o zaměstnání a bez tohoto nemůže být ani osobou v hmotné nouzi pobírající příspěvek na živobytí. Stěžovatel namítá, že kdyby platil tento výklad, pak by zákon o pomoci v hmotné nouzi nezvýhodňoval osoby, které jsou aktivní a snaží se svou situaci řešit, ale jen osoby, které mají jakýkoliv příjem z činnosti v zahraničí nebo které se snaží zlepšit si výši svého důchodu. Proto se stěžovatel domnívá, že i tento výklad pojmu výdělečná činnost je nesprávný. Stěžovatel uznává, že jím vykazovaná činnost nespadá pod písm. a), b) ani c) § 10 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře. Soud však podle názoru stěžovatele přesvědčivě nezdůvodnil, která z definic výdělečné činnosti má být pro účely § 24 odst. 1 písm. g) zákona o pomoci v hmotné nouzi použita, popř. zda je třeba splňovat podmínky obou definic nebo zda je třeba výdělečnou činnost chápat úplně jinak. Stěžovatel cituje článek z internetových stránek www.sagit.cz, ve kterém spatřuje jinou

verzi výkladu pojmu výdělečná činnost. Dále stěžovatel cituje článek z www.epravo.cz, ze kterého vyplývá obecnější chápání výdělečné činnosti v pracovním právu a odkazuje také na § 304 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., podle něhož *Zaměstnanci mohou vedle svého zaměstnání vykonávaného v pracovněprávním vztahu vykonávat výdělečnou činnost, která je shodná s předmětem činnosti zaměstnavatele, u něhož jsou zaměstnáni, jen s jeho předchozím písemným souhlasem.*

Dále stěžovatel cituje ustanovení jiných předpisů předcházející střetu zájmu a obsahující pojem „výdělečná činnost“, konkrétně § 3 odst. 2 zákona č. 120/2001 Sb., § 24 odst. 6 zákona č. 283/1993 Sb., § 10 odst. 7 zákona č. 166/1993 Sb., § 5 odst. 2 zákona č. 358/1992 Sb. a ustanovení dalších zákonů zmiňujících pojem „výdělečná činnost“ v dalších souvislostech, konkrétně § 69 zákona č. 166/1999 Sb., § 15a odst. 4 zákona č. 3/2002 Sb., § 96 odst. 1 zákona č. 94/1963 Sb., § 12 odst. 1 zákona č. 115/2006 Sb. stěžovatel uvádí, že pojem „výdělečná činnost“ se objevuje v cca 300 zákonech. Z uvedených příkladů stěžovatel dovozuje, že pojem „výdělečná činnost“ používá český právní řád v různých významech a má pro něho různé definice. Argument krajského soudu o jednom obecně platném významu pojmu tedy neplatí.

Stěžovatel dále uvádí, že vykazovaná činnost není „úklid v domácnosti“ jeho matky, ale úklidové práce v bytě a okolí bytu, který jeho matce patří. Nejedná se tedy o domácnost matky, žalobce se svou matkou nebydlí ani nehospodaří. Jde tedy o pracovněprávní vztah, kde příbuzenský poměr nehraje žádnou roli. Soud mylně tyto skutečnosti dovodil. S plněním vyživovací povinnosti nemá vykazovaná činnost nic společného.

Podle názoru stěžovatele má-li být smyslem předmětného ustanovení zvýhodnění osob v hmotné nouzi, které jsou aktivní a snaží se svoji situaci zlepšit, pak nezáleží na formě, jak toto činí ale na obsahu. Jako kriterium dostatečného rozsahu aktivity a snahy osoby nabízí zákonodárce ve stejném odstavci srovnatelné aktivity: účast na rekvalifikaci, výkon dobrovolnické služby nebo veřejné služby v rozsahu alespoň 20 hodin v kalendářním měsíci. Je-li za dostatečnou aktivitu a snahu osoby považováno 20 hodin veřejné služby, nelze nijak zdůvodnit, proč má být stejných 20 hodin stejné činnosti provedené jinou formou posuzováno jinak. Opačný výklad odporuje podle názoru stěžovatele účelu a smyslu právní úpravy, principu proporcionality, předvídatelnosti i rovnosti před zákonem. Nelze nijak zdůvodnit, proč by zákon o pomoci v hmotné nouzi měl zvýhodňovat některé osoby kvůli tomu, zda si dobrovolně spoří na důchod, nebo podle oboru či formy, jak svoji aktivitu a snahu projevují. Nelze rovněž zdůvodnit diskriminaci občanských sdružení, nadací apod., kteří mají právo aktivity a snahy těchto občanů užívat ve svůj prospěch stejně jako to činí obce při veřejné službě. Nelze také znevýhodňovat některé druhy práce, které jsou ze své podstaty příležitostné a jako trvalé je provádět (a získat výhodu) nelze. Občan je v hmotné nouzi zpravidla právě proto, že slušný stálý příjem nemá, a z tohoto důvodu ho stát podporuje. Výhoda má mít reálné alternativy dostupné, přijatelné a výhodné pro každého občana, každý druh práce, každou formu provádění a každého poskytovatele činnosti.

Stěžovatel poukazuje na to, že veřejná služba se v současné době omezuje na nekvalifikované práce typu úklid veřejných prostor obce. Lidé s kvalifikací a se

společenským postavením pak na výhodu nedosáhnou, aniž by byli nuceni pravidelně se objevovat při zametání ulic. Tato praxe je podle stěžovatele dehonestující a proti smyslu opatření, protože ztěžuje zařazení občana zpět do pracovního prostředí. Obce podle stěžovatele také tohoto institutu zneužívají tím, že namísto zřízení řádného pracovního místa nechávají práci vykonávat nezaměstnané zdarma nebo se při přiznávání výhody konkrétním osobám řídí vlastními zájmy. Podle názoru stěžovatele má být za výdělečnou činnost podle § 24 odst. 1 písm. g) zákona o pomoci v hmotné nouzi považována jakákoliv činnost srovnatelná co do rozsahu a odměny s veřejnou službou v rozsahu alespoň 20 hodin v kalendářním měsíci. Stěžovatel závěrem navrhuje zrušení rozhodnutí krajského soudu ve výroku II. a vrácení věci k novému řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelovy citace různých právních předpisů vymezujících pojem „výdělečná činnost“, které byly použity v kasační stížnosti, podle jeho názoru nevyvrací ani nezpochybňují postup krajského soudu, který při výkladu pojmu postupoval v souladu s principem jednoty a bezrozpornosti právního řádu. Pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi je podle názoru žalobce třeba použít k vymezení pojmu „výdělečná činnost“ ustanovení § 27 zákona o důchodovém pojištění. Ke tvrzení žalobce, že provedení úklidu v domácnosti jeho matky nemá nic společného s plněním vyživovací povinnosti, ale jde o pracovněprávní vztah, kde příbuzenství nehraje žádnou roli, žalovaný uvádí, že podle § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, jsou základními pracovněprávními vztahy pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr. Matku žalobce přitom nelze považovat za zaměstnavatele a spisová dokumentace neobsahuje žádnou dohodu o provedení práce či dohodu o pracovní činnosti uzavřenou mezi žalobcem a jeho matkou. Nelze tedy přijmout argument žalobce, že činnost spočívající v úklidu domácnosti jeho matky byla vykonávána v rámci pracovněprávního vztahu. Argument žalobce, že nezáleží na formě, jak se osoby v hmotné nouzi snaží zlepšit svoji situaci, ale na obsahu, je podle názoru žalovaného dostatečně vyvrácen názorem krajského soudu, který vyložil úmysl zákonodárce podle důvodové zprávy k zákonu a pomoci v hmotné nouzi tak, že nebylo rozhodně úmyslem zákonodárce, aby zvýhodnil ty osoby, které vyvíjejí pouze jednorázovou a nahodilou výdělečnou činnost za účelem získání zvýhodnění. Činnost žalobce spočívající v úklidu domácnosti jeho matky tak lze považovat za účelové jednání. Další argumenty (např. popis praxe veřejné služby) považuje žalovaný za irelevantní a nevztahující se k dané věci. Závěrem žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), a je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek krajského soudu vzešel (§ 102 s. ř. s.). Stěžovatel je též zastoupen advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Jádrem předložené kasační stížnosti je nepochybně otázka správné interpretace pojmu „příjem z výdělečné činnosti“ obsaženého v ust. § 24 odst. 1 písm. g) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Ust. § 24 odst. 1 písm. g) zákona o pomoci v hmotné nouzi přitom stanoví, že *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 a 30 této osobě nenáleží. Toto ustanovení se nevztahuje na osobu, u které se nezkoumá snaha zvýšit si příjem vlastní prací (§ 11 odst. 3), osobu pobírající podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci, osobu, která má* ***příjem z výdělečné činnosti****, osobu, která je invalidní v prvním nebo ve druhém stupni, a osobu, která vykonává dobrovolnickou službu nebo veřejnou službu v rozsahu alespoň 20 hodin v kalendářním měsíci.*

Podle obecné části důvodové zprávy k zákonu o pomoci 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.*“ Důvodová zpráva k § 24 zákona o pomoci v hmotné nouzi uvádí: „*Kriteriem pro hodnocení možnosti zvýšení příjmu vlastní prací je jak vlastní aktivita osoby v hmotné nouzi, tak její aktivita směrem k úřadu práce. Hodnocení vlastní aktivity osoby v hmotné nouzi vychází z předpokladu, že osoba v hmotné nouzi využívá vedle pomoci ze strany úřadu práce i služeb agentur práce, inzerce, nabídek výdělečné činnosti prostřednictvím internetu, korespondence se zaměstnavateli apod. V případě, že osoba nevyužívá zmíněných možností zvýšení příjmu vlastní prací, nezvyšuje se životní minimum osoby pro stanovení výše částky živobytí o polovinu rozdílu mezi jejím životním minimem a existenčním minimem.*“ Z textu důvodové zprávy je tedy jasně patrný úmysl zákonodárce zvýhodnit při pobírání dávek v hmotné nouzi ty osoby v hmotné nouzi, jejichž aktivity směřují k získání zaměstnání. Zaměstnání je přitom z povahy věci výdělečná činnost trvalého charakteru.

Stejně tak ze samotného textu § 24 odst. 1 písm. g) vyplývá, že toto ustanovení zvýhodňuje jednak osoby, u nichž se nezkoumá snaha o zvýšení příjmů vlastní prací a osoby invalidní v prvním nebo druhém stupni (zde jde zpravidla o osoby se nacházející se v situaci, která zvyšování příjmu vlastní prací vylučuje), osoby pobírající podporu v nezaměstnanosti nebo v rekvalifikaci (jde tedy o osoby vedené jako uchazeči o práci v evidenci úřadu práce a hledající zaměstnání nebo osoby, které projevují snahu o zvýšení své pracovní kvalifikace a tím svých možností při hledání zaměstnání) a osoby vykonávající dobrovolnickou službu nebo veřejnou službu v rozsahu alespoň 20 hodin měsíčně (jde tedy o osoby, které pravidelně vykonávají činnost veřejně prospěšnou). Pojem „výdělečná činnost“ upravený tímto ustanovením zákona o pomoci v hmotné nouzi se zcela jistě odlišuje od pravidelných činností veřejně prospěšných tím, že výdělečná činnost nepřináší primárně prospěch veřejnosti ale osobě, která ji vykonává za odměnu. Výdělečná činnost podle zákona o pomoci v hmotné nouzi tedy není pojmově shodná s veřejnou službou, jak se domnívá stěžovatel, a nelze tedy vycházet z toho, že pokud osoba v hmotné nouzi vykonává výdělečnou činnost v rozsahu srovnatelném s rozsahem vyžadovaným u veřejné služby, splňuje podmínky pro přiznání zvýhodnění podle zákona o pomoci v hmotné nouzi. Aspektem, který však je společný výdělečné činnosti podle zákona v hmotné nouzi a veřejné službě, je její pravidelnost. Z cíle a účelu zákona vyjádřeného v důvodové zprávě též vyplývá, že výdělečná činnost by měla směřovat k získání zaměstnání, nemělo by se tedy jednat o jakoukoliv činnost, ze které lze vykázat nějaký výdělek, ale o trvalou, pravidelnou výdělečnou činnost. Nejvyšší správní soud poukazuje též na stanovisko Ústavního soudu vyjádřené v nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS

376/2000 ze dne 12. 12. 2000, podle kterého *„v případě předpisů sociálního zabezpečení ... není možné použít rozšiřující výklad právních předpisů. Nárok na dávku ... je možné přiznat jen tehdy, jsou-li splněny všechny zákonem stanovené podmínky. Rozšiřující výklad zákonných podmínek vzniku nároku by byl v rozporu se zájmy ostatních pojištěnců.“*

V situaci, kdy sám zákon o pomoci v hmotné nouzi pojem „výdělečná činnost“ nedefinuje, je Nejvyšší správní soud (obdobně jako krajský soud) toho názoru, že je třeba při jeho výkladu vycházet z principu jednoty a bezrozpornosti právního řádu a nalézt interpretaci nejlépe odpovídající účelu zákona. Z ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu v oblasti interpretace právních norem je zřejmé, že *„(p)rávní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích“* (rozsudek ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2 Afs 81/2004 - 54, publikovaný pod č. 791/2006 Sb. NSS). Obdobně pak Nejvyšší správní soud dovodil, že *„(p)rávní řád České republiky tvoří jednotný celek, jehož jednotlivé části jsou spolu ve vzájemných systémových souvislostech. Konkrétní pravidlo chování proto bývá vyjádřeno často nikoliv v jediném předpise, ale v několika předpisech, případně neposkytuje-li jeden právní předpis jednoznačnou odpověď na určitou právní otázku, je nezbytné vyložit ji v systémových souvislostech s předpisy ostatními tak,* aby tato *otázka byla spravedlivě a rozumně zodpovězena.“* (rozsudek č. j. 1 As 9/2003 - 90 ze dne 13. 5. 2004, publikovaný pod č. 360/2004 Sb. NSS).

Je tedy třeba interpretovat význam pojmu výdělečná činnost pomocí jiných právních předpisů, které jej definují. Nelze však akceptovat přístup, který nastiňuje stěžovatel, a hledat význam tohoto pojmu ve všech ostatních právních předpisech, které jej používají často ve zcela jiných souvislostech. Předně je tedy třeba se zaměřit na předpisy práva sociálního zabezpečení, mezi nimiž podává ucelenou definici pojmu výdělečná činnost zákon o důchodovém pojištění ve svém § 27 ve spojení s § 5. Podle tohoto ustanovení se za výdělečnou činnost považuje činnost osob uvedených v § 5 odst. 1 písm. a) až l), v) až x) zákona o důchodovém pojištění vykonávaná v rozsahu, který zakládá účast na pojištění. Tato definice také vyhovuje výše předestřenému účelu právní úpravy, protože vyžaduje činnost pravidelnou a směřující k získání zaměstnání.

Přitom je třeba zdůraznit, že zde není rozhodující samotná účast osoby v hmotné nouzi na pojištění ale povaha výdělečné činnosti – tedy zda rozsah výdělečné činnosti provozované osobou v hmotné nouzi zakládá účast na důchodovém pojištění. Námitky stěžovatele vycházející z toho, že uvedený výklad by zvýhodňoval pouze osoby, které si „spoří na důchod“ či osoby, které se dobrovolně účastní na důchodovém pojištění na základě přihlášky, tedy nejsou důvodné. I kdyby se osoba v hmotné nouzi účastnila důchodového pojištění dobrovolně na základě přihlášky, nebyla by pro účely zákona o pomoci v hmotné nouzi relevantní její výdělečná činnost, pokud by nezakládala svým rozsahem účast na pojištění a současně by osoba v hmotné nouzi nebyla osobou uvedenou v § 5 odst. 1 písm. a) až l), v) až x) zákona o důchodovém pojištění.

Zde je třeba podotknout, že stěžovatelem uváděná výdělečná činnost zcela jistě nespadá do rozsahu § 5 odst. 1 písm. a) až l), v) až x) zákona o důchodovém pojištění. Stěžovatel nijak nedoložil, že by mezi ním a jeho matkou existoval pracovněprávní vztah -

např. pracovní poměr, jak předpokládá § 5 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění, nebo dohoda o pracovní činnosti, jak předpokládá § 5 odst. 1 písm. f) zákona o důchodovém pojištění. Stěžovatel ani nedoložil, že by byl osobou spadající do ostatních kategorií vymezených § 5 odst. 1 písm. a) až l), v) až x) zákona o důchodovém pojištění. Není tedy ani relevantní, zda úklidové práce probíhaly „v domácnosti" stěžovatelovy matky nebo zda šlo o úklidové práce „v bytě a okolí bytu" stěžovatelovy matky.

Další definice výdělečné činnosti použitá krajským soudem je obsažena v § 10 zákona o státní sociální podpoře. Podle § 10 zákona o státní sociální podpoře se *výdělečnou činností rozumí činnost a) v České republice, která zakládá účast na nemocenském pojištění, b) osoby samostatně výdělečně činné; za osobu samostatně výdělečně činnou se pro účely tohoto zákona považuje osoba, která se za takovou považuje pro účely důchodového pojištění, nebo c) vykonávaná v zahraničí za účelem dosažení příjmu.* Z tohoto ustanovení krajský soud dovozoval podmínku, že výdělečná činnost musí zakládat účast na nemocenském pojištění. Tato podmínka je obsahově shodná s podmínkami pro účast na důchodovém pojištění, neboť § 8 zákona o důchodovém pojištění také vyžaduje jako podmínku účasti na důchodovém pojištění účast na nemocenském pojištění a přesněji ji vymezuje ve vztahu k jednotlivým okruhům pojištěných osob. Zákon o důchodovém pojištění tuto podmínku v sobě obsahuje a v definici výdělečné činnosti je tedy již obsažena. Podle názoru Nejvyššího správního soudu tak není třeba vycházet při interpretaci pojmu „výdělečná činnost" ve smyslu § 24 odst. 1 písm. g) zákona o pomoci v hmotné nouzi subsidiárně současně též z definice výdělečné činnosti v zákoně o státní sociální podpoře.

Nejvyšší správní soud tak považuje za správný závěr krajského soudu, že za výdělečnou činnost ve smyslu § 24 odst. 1 písm. g) zákona o pomoci v hmotné nouzi je třeba považovat takovou výdělečnou činnost, která splňuje podmínky podle § 27 zákona o důchodovém pojištění.

Nejvyšší správní soud takto korigoval názor krajského soudu, aniž by shledal potřebu napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení, protože důvody, o které se kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu opírá, v podstatné míře obstojí (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009 č. j. 8 Afs 15/2007 - 75).

Nejvyšší správní soud též uvádí, že mu nepřísluší posuzovat vhodnost a praktické fungování právní úpravy veřejné služby, se kterým stěžovatel polemizuje. Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší hodnotit ani způsob, jakým zákonodárce stanovil podmínky pro výkon veřejné služby ani sociální hlediska s výkonem veřejné služby spojená.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost stěžovatele důvodnou a zamítnul ji v souladu s ust. § 110 odst. 1 s. ř. s.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud ve smyslu ustanovení § 60 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. tak, že vzhledem k tomu, že se jedná o věc pomoci v hmotné nouzi nemá žalovaný právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Vzhledem k tomu, že zástupkyně stěžovatele pro řízení o kasační stížnosti byla ustanovena usnesením krajského soudu ze dne 4. 8. 2011, č. j. 52 Ad 21/2010 - 69, platí její hotové výdaje a odměnu za zastupování v souladu s ustanovením § 35 odst. 8 první věty s. ř. s. za středníkem ve spojení s § 120 s. ř. s. stát. Ustanovená zástupkyně stěžovatele zdejšímu soudu k jeho výzvě podáním ze dne 13. 10. 2011 doložila osvědčení o registraci plátce DPH a dále požadovala odměnu za následující úkony právní služby: převzetí a příprava – 1 úkon po 500 Kč, režijní paušál – 1 x 300 Kč, DPH 20 % - 160 Kč, celkem 960 Kč. Ustanovená zástupkyně stěžovatele však netvrdila kromě převzetí a přípravy zastoupení také první poradu s klientem, což je předpokladem pro přiznání odměny za úkon podle § 11 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Nejvyšší správní soud tedy neshledal, že by ustanovená zástupkyně stěžovatele provedla ve věci úkon právní služby ve smyslu advokátního tarifu. Za této situace soud nemohl přiznat ani náhradu hotových výdajů v podobě režijního paušálu, neboť předpokladem k jejímu přiznání je podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu provedení úkonu právní služby. Nejvyšší správní soud tedy náhradu hotových výdajů a odměnu za zastupování ustanovené zástupkyni stěžovatele nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. listopadu 2011

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu