ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Ing. M. B.,** zast. Mgr. Alenou Podhornou, advokátkou, se sídlem T. G. Masaryka 120/16, Moravská Třebová, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí,** se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 8. 2017, č. j. MPSV-2017/170375-919, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 15. 3. 2018, č. j. 52 Ad 14/2017 - 28,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

III. Ustanovené zástupkyni žalobce Mgr. Aleně Podhorné, advokátce, se sídlem T. G. Masaryka 120/16, Moravská Třebová, **se přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů za zastupování žalobce v řízení o kasační stížnosti v částce celkem 2.600 Kč, která jí bude zaplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení žalobce nese stát.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný shora uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce ČR – Krajské pobočky v Pardubicích (dále též „úřad práce“) ze dne 14. 7. 2017, č. j. 18198/2017/MTR, kterým byl žalobci ode dne 1. 7. 2017 snížen příspěvek na živobytí z 3.410 Kč na 2.926 Kč měsíčně s odůvodněním, že aktivitu a činnost žalobce v Odborové organizaci Sluníčko nelze zohlednit jako výkon veřejné služby podle §

18a zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi pro nárok na dávky podle tohoto zákona.

[2] V žalobě proti rozhodnutí žalovaného žalobce namítal, že úřadu práce doložil vykonávání funkce předsedy odborové organizace a dále též činnosti na základě smlouvy o bezplatném poskytování pomoci jako asistent sociální péče podle § 83 odst. 3 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, a bezplatné zastupování podle § 31 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a § 24 a násl. zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu. Úřad práce však odmítl uznat tyto činnosti jako veřejnou službu, postupoval formálně, překročil zákonem stanovené meze správního uvážení a zneužil příslušná ustanovení zákona o hmotné nouzi, když nezohlednil skutečnost, že žalobce fakticky není osobou ohroženou sociálním vyloučením a každodenním stykem s lidmi, bez pravidelných aktivit, spějící ke stavu zanedbání sebe a své budoucnosti a že fakticky vykonává činnosti, které naplňují podstatu a smysl veřejné služby ve smyslu zákona o hmotné nouzi. Žalobce úřadu práce vytknul, že ho svým nemravným rozhodnutím nutí veřejně se prezentovat při zametání ulic a upírá mu právo na životní minimum.

[3] Krajský soud shora označeným rozsudkem žalobu zamítl. Konstatoval, že z § 12 odst. 2 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi vyplývá, že za výkon veřejné služby je třeba považovat pouze výkon takové veřejné služby, kterou zákon o pomoci v hmotné nouzi vymezuje v § 18a. Z tohoto ustanovení vyplývá, že veřejná služba může být vykonávána buď jen osobami v hmotné nouzi a osobami vedenými v evidenci uchazečů o zaměstnání na základě písemné smlouvy, kdy tuto veřejnou službu vykonává přímo osoba v hmotné nouzi (§ 18a odst. 1 cit. zákona) a dále se může úřad práce, resp. krajská pobočka úřadu práce dohodnout s obcemi nebo dalšími subjekty na organizování veřejné služby, a to na základě písemné smlouvy. Žádnou jinou možnost, tj. ani jakýsi faktický „výkon“ veřejné služby z vlastní iniciativy, zákon nepřipouští. Krajský soud uzavřel, že správní orgány dospěly ke správnému závěru, že žalobce nesplnil výše uvedenou zákonnou podmínku, jelikož žádná písemná smlouva o uzavření dohody na organizování veřejné služby podle § 18a odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi s odborovou organizací, jíž je žalobce předsedou, uzavřena nebyla.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel”) kasační stížnost, v níž namítal, že správní orgán zneužil obsah zákona o hmotné nouzi, nesprávně právně posoudil smysl a význam tohoto zákona a nesprávně vyložil ustanovení o veřejné službě vymezené v § 18a zákona o hmotné nouzi, kterou je podle žalobce možno považovat za výkon „nucené práce“ v rozporu s ústavním pořádkem. Žalovaný tak likviduje neziskové organizace a obchoduje s chudobou, neboť umožňuje obcím využívat bezplatnou pracovní sílu. Poukázal na skutečnost, že otázkou veřejné služby se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 11. 2012, Pl. ÚS 1/12 a na skutečnost, že žalovaný neuznal stěžovateli jeho vlastní aktivitu za výkon veřejné služby, kterou vyvíjel jako předseda neziskové veřejně prospěšné společnosti a následně úřad práce odmítl uzavřít písemnou smlouvu o organizování veřejné služby. Nezákonnost rozsudku krajského soudu spatřuje stěžovatel v tom, že nesprávně posoudil smysl a význam veřejné služby vymezené v § 18a zákona o hmotné nouzi.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozsudek krajského soudu považuje za věcně správný a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátkou. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná o posouzení, zda byly dány podmínky pro snížení příspěvku na živobytí stěžovatele z toho důvodu, že nevykonává veřejnou službu ve smyslu § 18a odst. 1 zákona o hmotné nouzi, ve znění účinném ke dni rozhodnutí žalovaného, dle kterého *veřejnou službou se rozumí pomoc obcím nebo dalším subjektům zejména v oblastech zlepšování životního prostředí, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, pomoci v oblasti kulturního a sportovního rozvoje a sociální péče. Veřejná služba je vykonávána osobami v hmotné nouzi a osobami vedenými v evidenci uchazečů o zaměstnání na základě písemné smlouvy, která obsahuje základní údaje o těchto osobách (jméno, popřípadě jména, příjmení, den, měsíc a rok narození a trvalý pobyt), místo, předmět a dobu výkonu veřejné služby, uzavřené s krajskou pobočkou Úřadu práce po dohodě s obcí nebo dalším subjektem. Za výkon veřejné služby nenáleží odměna.*

[9] Podle § 12 odst. 2 téhož zákona, *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 aktivní součinností s krajskou pobočkou Úřadu práce ve spojitosti s evidencí uchazečů o zaměstnání, využitím služeb agentur práce, inzerce, nabídek výdělečné činnosti prostřednictvím internetu a korespondence se zaměstnavateli,
b) výkon veřejně prospěšných prací nebo krátkodobého zaměstnání zprostředkovaného krajskou pobočkou Úřadu práce,
c) 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).

[10] Podle § 25 odst. 2 zákona o hmotné nouzi, *osobě, která je uchazečem o zaměstnání a prokazatelně se snaží využít další možnosti zvýšení příjmu vlastní prací podle § 12 odst. 2, se zvyšuje částka živobytí o 40 % částky rozdílu mezi životním minimem osoby a existenčním minimem.*

[11] Podle § 44 odst. 3 téhož zákona, *změní-li se skutečnosti rozhodné pro výši dávky tak, že dávka má být snížena, provede se snížení dávky od prvního dne kalendářního měsíce následujícího po kalendářním měsíci, ve kterém tato změna nastala.*

[12] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl pochybení žalovaného spočívající v tom, že neuznal stěžovateli jeho vlastní aktivitu, kterou vyvíjel jako předseda neziskové veřejně prospěšné společnosti, za výkon veřejné služby. Z výše uvedeného ustanovení § 18a odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi jednoznačně vyplývá podmínka, že veřejná služba může být vykonávána pouze na základě písemné smlouvy. Jak již přiléhavě konstatoval krajský soud, žádnou jinou možnost výkonu veřejné služby zákon o hmotné nouzi nepřipouští. V posuzované věci je mezi účastníky řízení nesporné, že žádná takováto smlouva uzavřena nebyla. Nebyl tedy splněn zákonný požadavek pro to, aby činnost stěžovatele bylo možné považovat za výkon veřejné služby ve smyslu § 18a odst. 1 zákona o hmotné nouzi.

[13] V souvislosti s poukazem stěžovatele na skutečnost, že úřad práce odmítl uzavřít písemnou smlouvu o organizování veřejné služby Nejvyšší správní soud konstatuje, že žaloba stěžovatele proti přípisu úřadu práce ze dne 4. 4. 2017, č. j. UPCR-SY-2017/7693-U00630324, kterým byla zamítnuta žádost stěžovatele o organizování veřejné služby, byla odmítnuta usnesením Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 14. 6. 2017, č. j. 52 Ad 7/2017 - 21, přičemž kasační stížnost stěžovatele proti tomuto usnesení byla odmítnuta usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2017, č. j. 9 Ads 199/2017 - 34. S ohledem na výše uvedené je zcela správný závěr krajského soudu, že stěžovatele nebylo možné považovat za osobu prokazatelně se snažící využít další možnosti zvýšení příjmu vlastní prací podle § 25 odst. 2 zákona o hmotné nouzi, jelikož nevykonával veřejnou službu ve smyslu § 18a odst. 1 o hmotné nouzi. Neobstojí proto ani námitky stěžovatele stran nezákonnosti rozsudku krajského soudu a nesprávného právního posouzení, výkladu a zneužití zákona o pomoci v hmotné nouzi správním orgánem.

[14] Nejvyšší správní soud na okraj podotýká, že pojmovým znakem veřejné služby podle § 18a zákona o hmotné nouzi je veřejná prospěšnost takové činnosti vykonávané pro osobu, s níž úřad práce uzavřel písemnou smlouvu (srov. § 18a odst. 1 cit. zákona a tam uvedený demonstrativní výčet takových aktivit). V případě spolku se zavádějícím názvem „Odborová organizace Sluníčko“ se však o takovou činnost nejedná. Jak NSS konstatoval např. v rozsudku ze dne 9. 5. 2018, čj. 4 As 79/2018-19, „[z]*ejšímu soudu je z věcí stěžovatele* [tj. „Odborové organizace Sluníčko“] *již před tímto soudem projednávaných (srov. níže) známo, že činnost stěžovatele se prakticky zaměřuje především na podporu kverulatorních postupů žalobce b)* [tj. stěžovatele v nyní projednávané věci], *který je jeho předsedou. (...) Zamýšlí-li stěžovatel z pozice občanské společnosti bdít nad výkonem soudnictví v České republice a docílit nápravy případných nezákonností, nepochybně musí být připraven činit tak i soudní cestou, jak ostatně činí. Soud dále opakuje, že stěžovatel se na něj obrátil již v několika věcech, proto již v žádném případě nemůže přehlížet, že bude povinen hradit soudní poplatky. Pro úplnost lze uvést, že tento soud již rozhodoval v právních sporech stěžovatele pod sp. zn. 9 Ads 199/2017, 10 As 298/2017, 7 As 312/2017, 4 As 183/2017, 6 As 68/2018 a 9 As 79/2018.*“ Soud má tedy za to, že v případě práce stěžovatele pro spolek, jehož je předsedou, jde o jeho v podstatě soukromou aktivitu, jejíž veřejná prospěšnost je přinejmenším sporná. Pokud by tedy byl akceptován požadavek stěžovatele, aby byla jako veřejná služba uznána jeho činnost pro spolek, který si sám zřídil a je jeho předsedou (a veřejnou službu by tak *de facto* sám sobě potvrzoval, případně dokonce za dotace z veřejných rozpočtů, srov. § 18a odst. 3 zákona o hmotné nouzi), byl by v důsledku popřen smysl této právní úpravy.

[15] K poukazu stěžovatele na skutečnost, že otázkou veřejné služby se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12, č. 437/2012 Sb., Nejvyšší správní soud uvádí, že závěry přijaté Ústavním soudem v tomto nálezu nejsou pro posuzovanou věc relevantní, neboť se vůbec netýkají zákona č. 367/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, který do § 12 a § 25 zákona o hmotné nouzi zavedl institut „zvýšení příjmu vlastní prací" a způsob jeho posuzování a hodnocení.

[16] Uvedený nález Ústavního soudu se totiž ve vztahu k veřejné službě týkal povinnosti uchazečů o zaměstnání přijmout nabídku veřejné služby, která podmiňovala jejich setrvání v evidenci uchazečů o zaměstnání, zakotvenou v § 30 odst. 2 písm. d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb. (*uchazeče o zaměstnání krajská pobočka Úřadu práce z evidence uchazečů o zaměstnání rozhodnutím vyřadí, jestliže bez vážného důvodu odmítne nabídku vykonávat veřejnou službu v rozsahu nejvýše 20 hodin týdně v případě, že je veden v evidenci uchazečů o zaměstnání nepřetržitě déle než 2 měsíce*). Ústavní soud toto ustanovení zrušil dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů, neboť shledal, že tato povinnost uchazečů o zaměstnání, je v rozporu se zákazem nucených prací ve smyslu čl. 9 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny, čl. 4 odst. 2 Úmluvy a čl. 8 odst. 3 písm. a) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a stejně tak porušuje i zákaz svévole podle čl. 1 odst. 1 Ústavy a zásadu rovnosti v důstojnosti podle čl. 1 Listiny, resp. právo na zachování lidské důstojnosti podle čl. 10 odst. 1 Listiny.

[17] Nyní aplikovaná právní úprava se ovšem od předchozích ustanovení, která Ústavní soud shledal rozpornými s ústavním pořádkem, podstatně liší. Odmítnutí veřejné služby není sankcionováno (podle dřívější právní úpravy bylo následkem odmítnutí vyškrtnutí z evidence uchazečů o zaměstnání s velmi negativními dopady do právní sféry takové osoby), nýbrž představuje jednu z alternativních možností, které jsou bonifikovány zvýšením příspěvku na živobytí. Jedná se tak o 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. Nejvyšší správní soud má tedy za to, že právní úprava obsažená v aplikovatelných ustanoveních zákona o hmotné nouzi z hlediska nálezu Ústavního soudu č. 437/2012 Sb. obstojí.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[18] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelem uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud tedy dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[19] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti.

[20] Stěžovateli byla v řízení před Nejvyšším správním soudem usnesením ze dne 26. 4. 2018, č. j. 4 Ads 111/2018 – 29, ustanovena advokátka Mgr. Alena Podhorná. Nejvyšší správní soud proto zároveň s rozhodnutím ve věci rozhodl i o odměně a náhradě hotových výdajů této zástupkyně stěžovatele. Ta má právo na odměnu za dva úkony právní služby [převzetí zastoupení a doplnění kasační stížnosti ze dne 30. 5. 2018 podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.] po 1.000 Kč (§ 9 odst. 2 ve spojení s § 7 téže vyhlášky), celkem tedy 2.000 Kč. Dále má zástupkyně stěžovatele právo na náhradu hotových výdajů za tyto úkony ve výši 300 Kč za úkon (srov. § 13 odst. 3 stejné vyhlášky), tj. celkem 600 Kč. Zástupkyně stěžovatele nedoložila, že je plátkyní DPH, proto se odměna a náhrada hotových výdajů o sazbu této daně nezvyšuje. Celkem má zástupkyně stěžovatele právo na 2.600 Kč. Tato částka jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení stěžovatelky nese stát.

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

V Brně dne 21. června 2018

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu