



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **I. M.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčnickém právu 376/1, Praha, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2023, č. j. MPSV-2023/68434-421/1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 3. 2024, č. j. 17 Ad 16/2023-58,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Ostravě (dále jen „úřad práce“) rozhodnutím ze dne 30. 1. 2023, č. j. OTC-286/2023-KZ1 (dále jen „rozhodnutí úřadu práce“), žalobci nepřiznal podle § 39 odst. 3 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), podporu v nezaměstnanosti pro nesplnění podmínek stanovených v § 49 odst. 1 téhož zákona.

[2] Žalovaný shora označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí úřadu práce.

II.

[3] Žalobce se proti napadenému rozhodnutí bránil žalobou u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), který jej v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud dospěl k závěru, že žalovaný pochybil, když skutečnost týkající se skončení samostatné výdělečné činnosti ze zdravotních důvodů uplatněnou žalobcem poprvé až v odvolání považoval za nepřipustnou s ohledem na koncentraci řízení vyplývající z § 82 odst. 4 správního řádu, a z tohoto důvodu se jí věcně nezabýval. Krajský soud poukázal na to, že úřad práce žalobce nepoučil ani nevyzval k doložení skutečností vedoucích k ukončení jeho výdělečné činnosti ve smyslu § 49 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, žalobce se tudíž o důležitosti uvedení důvodů ukončení jeho výdělečné činnosti dozvěděl až z rozhodnutí úřadu práce. Nejednalo se tedy o nové skutečnosti, neboť žalobce měl reálnou možnost tyto důvody poprvé uvést až v odvolání.

[5] Krajský soud navíc zohlednil, že žádost o přiznání podpory v nezaměstnanosti a o zprostředkování zaměstnání (kterou žalobce také podal) lze podat zásadně na formulářích zveřejněných na webových stránkách žalovaného, případně dostupných na pobočkách úřadu práce, které však skutečnosti týkající ukončení výdělečné činnosti ve smyslu § 49 odst. 1 zákona o zaměstnanosti neumožňují uvést. Formulář o podpoře v nezaměstnanosti (dále jen „formulář o podpoře“) neobsahuje žádnou kolonku, která by se zabývala důvody ukončení výdělečné činnosti, případně volnou kolonku k uvedení dalších skutečností či poučení pro uchazeče o zaměstnání podle § 49 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Formulář o zprostředkování zaměstnání (dále jen „formulář o zaměstnání“) sice v oddílu „*F. Požadavky na zaměstnání*“ uchazeče o zaměstnání vyzývá k uvedení zdravotních omezení, ale v něm uvedené možnosti se vztahují pouze k zásadním pracovním omezením jako invalidita či osoba zdravotně znevýhodněná, což se může mít se zdravotními důvody vedoucími k ukončení výdělečné činnosti podle § 49 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Pokud osoba nemá žádná z uvedených zdravotních omezení, může označit kolonku „*bez zdravotního omezení*“, což učinil žalobce, nebo kolonku „*mám jiná zdravotní omezení*“, kterou žalobce ponechal prázdnou.

[6] Vzhledem k tomu, že formulář o podpoře i formulář o zaměstnání (společně též „formuláře“) jsou natolik návodné, že v uchazeči o zaměstnání mohou důvodně vyvolat dojem, že se na vše podstatné dotazují, ale přitom stěžejní dotaz na důvody ukončení výdělečné činnosti ve smyslu § 49 odst. 1 zákona o zaměstnanosti neobsahují, bylo podle krajského soudu v souladu s § 4 odst. 2 správního řádu povinností úřadu práce upozornit žalobce na potřebu doložit důvody ukončení jeho výdělečné činnosti. To se však ani na ústním jednání konaném dne 19. 1. 2023 u úřadu práce nestalo. Přestože krajský soud v napadeném rozsudku připustil, že v nyní souzené věci se jednalo o řízení o žádosti ve smyslu § 50 odst. 3 správního řádu, ve kterém platí zvýšená odpovědnost žadatele za uvedení relevantních skutečností, shledal, že po uchazeči o zaměstnání nelze požadovat, aby kontroloval, zda formuláře skutečně obsahují všechny kolonky pro uvedení relevantních údajů. V tomto ohledu krajský soud zdůraznil, že veřejná správa je podle § 4 správního řádu službou veřejnosti, což se mimo jiné projevuje i poučovací povinností správních orgánů vyplývající z odst. 2 tohoto ustanovení. Ta se sice primárně týká poučení o procesních právech a povinnostech ve spojení s konkrétním úkonem správního orgánu, avšak je třeba ji vykládat také v souvislosti s dalšími povinnostmi správních orgánů. Krajský soud tudíž nepřisvědčil žalovanému, že úřad práce žalobce nepoučil, neboť neměl žádnou

pokračování

indicii o ukončení výdělečné činnosti žalobcem ze zdravotních důvodů, jelikož ten žádá svá zdravotní omezení ve formuláři o zaměstnání neuvedl.

[7] Krajský soud zdůraznil, že své poučovací povinnosti se úřad práce nemohl zprostit ani tím, že se na webových stránkách žalovaného, na které ale odkazuje pouze formulář o zaměstnání, a nikoliv formulář o podpoře, nachází „*Základní poučení uchazeče o zaměstnání*“ (dále jen „poučení uchazeče“). Předmětné poučení uchazeče se totiž do formuláře o podpoře nijak nepromítá. Kromě toho je uvedené poučení na webových stránkách žalovaného těžko dohledatelné a zaměňuje oba formuláře, čímž klade na uchazeče o zaměstnání vysoké nároky stran znalosti podmínek přiznání podpory v nezaměstnanosti. Krajský soud proto nepovažoval za podstatnou skutečnost, že žalobce ve formuláři o zaměstnání uvedl, že se s poučením uchazeče seznámil. S žalobcem souhlasil také v tom, že rozhodnutí ošetřujícího lékaře o pracovní neschopnosti cílí na řešení situací (např. překážka v práci na straně zaměstnance, nárok na nemocenskou), které se osoby samostatně výdělečně činné nemusejí vůbec týkat. Krajský soud tudíž v otázce týkající se možnosti uvést důvod ukončení výdělečné činnosti až v odvolání a ohledně povinnosti žalovaného se touto skutečností zabývat přisvědčil žalobci.

[8] Naproti tomu za nedůvodnou krajský soud považoval žalobní námitku týkající se nesprávně stanovené doby pojištění. Připomněl, že při vyčerpání podpurné doby musí uchazeč o zaměstnání pro účely přiznání podpory v nezaměstnanosti kromě podmínek stanovených v § 39 zákona o zaměstnanosti navíc splnit zvláštní podmínky vyplývající z § 49 téhož zákona, které se týkají minimální doby důchodového pojištění. Potřebnou dobu důchodového pojištění však lze ve smyslu dotčeného ustanovení získat pouze zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností. Přestože v daném případě nebylo sporné, že žalobce od 8. 4. 2021 minimálně do ledna roku 2023 pečoval o svou matku, která je osobou závislou ve II. stupni, a pro uvedené byl pojištěn ve smyslu § 5 odst. 2 písm. d) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, z hlediska získání potřebné doby důchodového pojištění podle § 49 odst. 1 zákona o zaměstnanosti nelze takový způsob získání důchodového pojištění uznat. Tak by tomu bylo pouze v případě, pokud by žalobce nevyčerpal celou podpurní dobu. V tomto ohledu krajský soud poukázal na důvodovou zprávu k § 49 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, podle které je rozdíl mezi uchazeči o zaměstnání bez vyčerpané podpurné doby a mezi těmi s vyčerpanou podpurní dobou odůvodněn nutností fakticky přispět do systému důchodového pojištění. Žalovaný tudíž podle krajského soudu nepochybil, pokud nepřihlédl k době, po kterou žalobce pečoval o svou matku.

III.

[9] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) nyní brojí proti napadenému rozsudku kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Navrhuje jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Přijatelnost kasační stížnosti stěžovatel odůvodňuje tím, že Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře doposud nevěnoval způsobu prokazování zdravotních důvodů ukončení samostatné výdělečné činnosti ve smyslu § 49 zákona o zaměstnanosti a otázce přiznání podpory v nezaměstnanosti po uplynutí celé podpurní doby. Dále má za to, že krajský soud pochybil při výkladu hmotného i procesního práva.

[11] Stěžovatel především rozporuje závěr krajského soudu, podle kterého nesprávně uplatnil § 82 odst. 4 správního řádu na žalobcem uvážené tvrzení o ukončení jeho výdělečné činnosti ze zdravotních důvodů. Konkrétně namítá, že žalobce ve formuláři o zaměstnání stvrdil, že se seznámil s poučením uchazeče, tedy s podmínkami zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, s právy a povinnostmi uchazeče o zaměstnání a s podmínkami pro přiznání nároku na podporu v nezaměstnanosti. V oddílu II. bodě 1 poučení uchazeče jsou pak podmínky vyplývající z § 49 odst. 1 zákona o zaměstnanosti výslovně uvedeny. Žalobce tedy musel být seznámen s tím, že skutečnosti o ukončení jeho výdělečné činnosti ze zdravotních důvodů jsou pro účely přiznání nároku na podporu v nezaměstnanosti relevantní. Měl je proto tvrdit a doložit již u úřadu práce. Kromě toho žalobce ve formuláři o zprostředkování uvedl, že nemá žádná zdravotní omezení a kolonku k doplnění jiných zdravotních omezení ponechal prázdnou. Podle stěžovatele přitom není podstatné, že tyto údaje měl žalobce uvést ve formuláři o zaměstnání, neboť úřad práce při vzniku nároku na podporu hodnotí i v něm uvedené informace. Žalovaný dále namítá, že žalobce po celou dobu řízení s úřadem práce nedoložil žádné skutečnosti, které by nasvědčovaly ukončení výdělečné činnosti ze zdravotních důvodů, i když byl na ústním jednání u tohoto úřadu seznámen s podklady rozhodnutí a mohl se k nim vyjádřit nebo je doplnit. Krajský soud však v napadeném rozsudku nezohlednil, že žalobce se vyjádřit odmítl, když do protokolu o ústním jednání ze dne 19. 1. 2023 poznamenal „bez vyjádření“. Úřad práce tudíž nemohl mít důvodné pochybnosti o zjištěném skutkovém stavu a tím pádem nepochybil, když se žalobce nedotázal na důvody ukončení jeho výdělečné činnosti. Jednalo se totiž o řízení o žádosti, jehož výsledek byl v zájmu žalobce. Mimoto není povinností správního orgánu opakovaně žadateli sdělovat podmínky a ujišťovat o úplnosti předložených tvrzení.

[12] V této souvislosti stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2015, č. j. 3 Ads 112/2014-31, podle kterého poučovací povinnost bývá naplněna v podobě standardizovaného formuláře, jehož vyplněním žadatel odpoví na položené otázky a skutečnosti rozhodné pro posouzení jeho nároku na dávku. Dovolává se také rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2010, č. j. 3 Ads 136/2009-87, podle kterého je v odvolání v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu možné uvádět jen ty nové skutečnosti, které vyšly najevo až později, což zvyšuje odpovědnost účastníka řízení za uplatňování rozhodných skutečností a jejich dokazování již před správním orgánem prvního stupně. Dále stěžovatel namítá, že krajský soud v napadeném rozsudku zcela pominul, že žalobce v reakci na jeho odvolací námitku vyzval k doložení tvrzení o ukončení výdělečné činnosti ze zdravotních důvodů. Žalobce mu však sdělil, že potvrzení o svých zdravotních problémech nemá, protože se posledních 30 let léčí doma sám. Je tedy zřejmé, že žalobce nedisponuje žádným důkazem svědčícím o ukončení jeho výdělečné činnosti ze zdravotních důvodů. Výrok napadeného rozhodnutí by tudíž byl kvůli absenci důkazů stejný, i kdyby stěžovatel § 82 odst. 4 správního řádu nepoužil. Ve zbytku stěžovatel odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí a na své vyjádření k žalobě.

IV.

[13] Žalobce svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

V.

pokračování

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přijatelností kasační stížnosti ve smyslu § 104a s. ř. s., tedy otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, odmítl by ji jako nepřijatelnou. Jedná se totiž o věc podpory v nezaměstnanosti, v níž před krajským soudem podle § 31 odst. 2 s. ř. s. rozhodoval specializovaný samosoudce. K problematice vymezení institutu nepřijatelnosti a jeho dopadů do soudního řízení správního Nejvyšší správní soud odkazuje na své usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, v němž neurčitý právní pojem *přesah vlastních zájmů stěžovatele* vyložil.

[15] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že přijatelnost kasační stížnosti zkoumá i v situacích, kdy je stěžovatelem žalovaný správní orgán, jak je tomu i v nyní projednávané věci (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2016, č. j. 2 Azs 56/2016-85, či ze dne 29. 11. 2016, č. j. 7 Azs 231/2016-55). Konkrétně v rozsudku ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59, Nejvyšší správní soud uvedl, že kasační stížnost podanou žalovaným správním orgánem lze považovat za přijatelnou, *„pokud by bylo shledáno zásadní pochybení krajského soudu při výkladu hmotného nebo procesního práva, případně pokud by krajský soud nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu. Přijatelnost by byla konstatována bez ohledu na to, že by takovým pochybením krajský soud zásadně nemohl zasáhnout do hmotně-právního postavení stěžovatele.“*

[16] Jak již výše uvedeno, podle stěžovatele se jednak krajský soud dopustil zásadního pochybení při výkladu hmotného a procesního práva, a přijatelnost kasační stížnosti je dána i proto, že Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře doposud nevěnoval způsobu prokazování zdravotních důvodů ukončení samostatné výdělečné činnosti ve smyslu § 49 zákona o zaměstnanosti a otázce přiznání podpory v nezaměstnanosti po uplynutí celé podpůrné doby. Jelikož v souzené věci nelze *prima facie* vyloučit, že se krajský soud dopustil pochybení při výkladu práva, přijal Nejvyšší správní soud stěžovatelovu kasační stížnost k meritornímu přezkumu. Kasační stížnost je tedy přijatelná.

[17] Nejvyšší správní soud proto dále posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Stěžovatel konkrétně rozporuje závěr krajského soudu, v němž dovedl, že žalovaný nesprávně aplikoval § 82 odst. 4 správního řádu na žalobcem v odvolání nově uváděné tvrzení o ukončení jeho výdělečné činnosti ze zdravotních důvodů, a pochybil tedy i v tom, že k němu při posouzení žádosti o podporu v nezaměstnanosti a splnění podmínek podle § 49 odst. 1 zákona o zaměstnanosti nepřihlédl. Stěžovatel setrvává na tom, že žalobce musel být seznámen s tím, že skutečnosti o ukončení jeho výdělečné činnosti ze zdravotních důvodů jsou pro účely přiznání nároku na podporu v nezaměstnanosti relevantní, a měl je proto tvrdit a doložit již v řízení před úřadem práce.

[20] Podle § 82 odst. 4 správního řádu, *k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídnou jen tehdy,*

jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.

[21] Podle § 49 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, uchazeč o zaměstnání, kterému v posledních 2 letech před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání uplynula celá podpůrná doba, má nárok na podporu v nezaměstnanosti, pokud po uplynutí této podpůrné doby získal zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností dobu důchodového pojištění v délce alespoň 6 měsíců; tato doba se nevyžaduje v případech, kdy uchazeč o zaměstnání skončil zaměstnáním nebo výdělečnou činností ze zdravotních důvodů nebo skončil zaměstnáním z důvodů uvedených ve zvláštním právním předpise³⁶⁾ nebo proto, že zaměstnavatel porušil podstatnou povinnost vyplývající z právních předpisů, kolektivní smlouvy nebo sjednaných pracovních podmínek. Současně musí být splněna podmínka celkové doby předchozího zaměstnání (§ 39 odst. 1 písm. a)].

[22] Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře opakovaně věnoval výkladu § 82 odst. 4 správního řádu. Dovedil, že „uvedené ustanovení je projevem zásady koncentrační, jejímž smyslem je, aby se správní řízení pokud možno odehrávalo před správními orgány prvního stupně, a že je obecně vyloučeno, aby účastník řízení uplatňoval v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení takové skutečnosti a důkazy, o kterých zcela nepochybně věděl již v průběhu řízení na prvním stupni a mohl je tam bez potíží uplatnit (srov. např. VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. 1. vydání. Praha: Bova Polygon, 2006. s. 495 – 497). Současně však k uvedenému dodal, že „toto ustanovení připouští výjimku z tohoto pravidla tehdy, jde-li o skutečnosti nebo důkazy, které nemohl účastník uplatnit dříve.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2010, č. j. 4 Ads 104/2010-76). Postup podle § 82 odst. 4 správního řádu však je vyloučen v řízeních o přestupcích a v řízeních vedených z moci úřední, v nichž má být účastníkovi řízení uložena nějaká povinnost (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011-48; nebo ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115). Naopak uplatnění koncentrační zásady vyplývající z § 82 odst. 4 správního řádu je žádoucí v řízeních o žádostech, neboť právě v nich je v zájmu samotného žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 Ads 96/2008-115).

[23] Nejvyšší správní soud také setrvale judikuje, že řízení o přiznání podpory v nezaměstnanosti „je řízení zabíjované na žádost uchazeče (§ 39 odst. 2 zákona o zaměstnanosti), které se podle ustanovení § 39 odst. 3 a § 142 zákona o zaměstnanosti řídí správním řádem a je tedy ovládáno zásadami správního řízení, mezi které patří zásada součinnosti s dotčenými orgány (§ 4 správního řádu) a zásada materiální pravdy (§ 3 správního řádu). Zásada součinnosti s dotčenými osobami se projevuje v poučovací povinnosti správního orgánu v souvislosti s úkonem dotčené osoby, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům potřebné (§ 4 odst. 2 správního řádu). [...] Povinnost poskytnout poučení v souvislosti s úkonem a s ohledem na jeho povahu a osobní poměry dotčené osoby představuje především povinnost správního orgánu poučit dotčenou osobu o právech a povinnostech vyplývajících z právních předpisů upravujících příslušné řízení před tímto správním orgánem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 26. 8. 2008, č. j. 6 Ads 57/2007-42). Tato poučovací povinnost bývá naplněna v podobě standardizovaných formulářů, ve kterých žadatel ve formě odpovědi na položené otázky uvádí skutečnosti rozhodné pro posouzení dávky a - je-li to zapotřebí - správní orgán s jejich vyplněním žadateli pomáhá na

pokračování

místě, popř. je-li to účelné, vyzve k odstranění konkrétních vad a poskytne lhůtu (§ 45 odst. 2 správního řádu). Zde však tato poučovací povinnost končí, neboť správní orgán nemůže dávat žadateli návod, co by měl nebo mohl učinit, aby dosáhl žádaného výsledku, může pouze poskytnout pomoc k tomu, aby mohl zákonným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit (...).“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2015, č. j. 3 Ads 112/2014-31).

[24] Ze správního spisu se pro účely posouzení nynější věci podává, že žalobce nejprve dne 31. 12. 2022 a následně dne 4. 1. 2023 požádal úřad práce o zprostředkování zaměstnání a o podporu v nezaměstnanosti od 1. 1. 2023, a to prostřednictvím vyplněných formulářů zaslaných úřadu práce e-mailem. Ve formuláři o podpoře uvedl, že od 1. 12. 2022 do 31. 12. 2022 pracoval jako osoba samostatně výdělečně činná a že od 8. 4. 2021 pečuje o svou matku. Ve formuláři o zaměstnání stran zdravotních omezení souvisejících se zprostředkováním zaměstnání uvedl, že nemá zdravotní omezení zde uvedená (invalidita či osoba zdravotně znevýhodněná) a kolonku pro jiná zdravotní omezení ponechal prázdnou. Podle protokolu z ústního jednání při něm úřad práce žalobce poučil o možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Žalobce protokol podepsal a k podkladům poznamenal „bez vyjádření“. K pozvánce na ústní jednání ze dne 10. 1. 2023 mělo být připojeno poučení uchazeče a „Základní poučení účastníka správního řízení“, ale přílohou této pozvánky bylo pouze poučení účastníka o jeho procesních právech a povinnostech podle správního řádu. Úřad práce ve svém rozhodnutí uzavřel, že ke skončení výdělečné činnosti žalobce nedošlo z důvodů uvedených v § 49 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Žalobce však v odvolání namítal, že musel ukončit výdělečnou činnost pro své dýchací potíže a potíže s páteří, což doložil svým čestným prohlášením. V reakci na uvedené tvrzení úřad práce žalobce vyzval k jeho doložení lékařským potvrzením. Žalobce na to reagoval sdělením, že k lékaři nechodí, více jak 30 let se snaží léčit sám doma, nemá potvrzení o pracovní neschopnosti a k ukončení výdělečné činnosti potvrzení lékaře nepotřebuje. Žalobce projevil ochotu nechat se vyšetřit. Úřad práce na to žalobce poučil, že čestné prohlášení nestačí, ale že po něm nepožaduje potvrzení o pracovní neschopnosti. Žalobce na to navrhl, že je ochotný podstoupit lékařské vyšetření u lékaře úřadu práce. Úřad práce jej vyzval ke sdělení jména jeho praktického lékaře.

[25] Stěžovateli lze v obecnosti přisvědčit v tom, že nyní projednávaná věc se týká řízení o přiznání podpory v nezaměstnanosti, které se zahajuje na žádost uchazeče o zaměstnání a v němž je podle § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti primárně na uchazeči o zaměstnání, aby doložil rozhodné skutečnosti pro posouzení jeho žádosti. V takovém řízení se tedy koncentrační zásada vyplývající z § 82 odst. 4 správního řádu zásadně uplatňuje.

[26] Vzhledem ke zjištěnému skutkovému stavu, jak byl popsán výše, však Nejvyšší správní soud v souzeném případě souhlasí s krajským soudem v tom, že stěžovatel měl v souzeném případě přihlídnout k tvrzení žalobce uplatněnému v odvolání o tom, že svou výdělečnou činnost ukončil ze zdravotních důvodů, a měl se jím dále zabývat. Žalobci totiž nelze přičítat k tíži, že skutečnost o ukončení výdělečné činnosti ze zdravotních důvodů uplatnil poprvé až v odvolání za situace, kdy se teprve z rozhodnutí úřadu práce dozvěděl o jeho relevanci pro posouzení jeho žádosti. Ani skutečnost, že se jedná o řízení o žádosti, totiž nezbavuje úřad práce povinnosti postupovat v souladu se základními zásadami činnosti

správních orgánů (§ 2 až § 8 správního řádu), mezi něž mimo jiné patří i zásada materiální pravdy a poučovací povinnost.

[27] Jak ostatně Nejvyšší správní soud vyslovil již v rozsudku ze dne 27. 8. 2015, č. j. 2 Ads 106/2015-31, „za zjištění skutkového stavu je v souladu se zásadou materiální pravdy primárně odpovědný správní orgán vedoucí řízení o podpoře v nezaměstnanosti. Uchazeč o zaměstnání sice je podle § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti povinen doložit skutečnosti rozhodné pro přiznání a poskytování podpory v nezaměstnanosti; toto ustanovení však nelze vykládat tak, že by odpovědnost za zjištění skutkového stavu byla ze správního orgánu přenesena na uchazeče o zaměstnání. [...] Vzniknou-li správnímu orgánu během řízení pochybnosti, že uchazeč ve své žádosti neuvedl dostatek informací nebo je dostatečně nepodložil, je úkolem správního orgánu, aby uchazeče vyzval k dodatečnému doplnění žádosti. Až pokud by uchazeč neposkytl správnímu orgánu potřebnou součinnost (§ 50 odst. 2 věta třetí správního řádu) a správní orgán by nebyl schopen obstarat si potřebné informace či podklady sám, mohl by správní orgán žádosti z takového důvodu nevyhovět. Jen takovým postupem budou plně respektovány zásady činnosti, jimiž je správní orgán ze zákona vázán.“

[28] V projednávaném případě je stěžejní, že správním orgánům muselo být z jejich úřední činnosti známo, že žalobce před podáním žádosti vyčerpал celou podpůrčí dobu. Tedy již i samotný fakt, že stěžovatel byl uchazečem o zaměstnání ve smyslu § 49 odst. 1 zákona o zaměstnanosti a nezmínil žádné relevantní skutečnosti, které se k přiznání podpory v nezaměstnanosti podle uvedeného ustanovení vztahují, měl úřad práce vést k položení doplňujících otázek ohledně důvodů ukončení výdělečné činnosti ze strany žalobce, k čemuž mohl nejlépe využít ústního jednání. Z protokolu o jeho průběhu však vyplývá, že to proběhlo ryze formálním způsobem a omezilo na pouhé konstatování, že žalobci bylo umožněno seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim. To navíc za situace, kdy podklady pro rozhodnutí tvořily výlučně listiny předložené žalobcem (formuláře, potvrzení Okresní správy sociálního zabezpečení Ostrava ze dne 6. 1. 2023, potvrzení prokazující dobu poskytování péče ze dne 6. 1. 2023), tudíž jej fakticky nebylo s čím seznamovat, a účel jednání se tak omezil na šablonovité poučení. Za dané situace lze stěžít za opodstatněné považovat nynější stěžovatelovo tvrzení o tom, že žalobce se na ústním jednání k podkladům pro rozhodnutí nevyjádřil a že do protokolu poznamenal „bez vyjádření“. Je zjevné, že podklady rozhodnutí, které žalobce sám předložil, znal nejlépe právě on a neměl k nim co dalšího uvést. Nikterak to však nezprošťovalo úřad práce jeho povinností vyplývajících z výše zmíněných zásad činnosti správních orgánů, zejména podle § 3 a 4 správního řádu.

[29] Přestože ze shora již citované judikatury vyplývá, že poučovací povinnost bývá v případě standardizovaných formulářů pravidelně naplněna již jejich vyplněním a správní orgán nemůže dávat žadateli návod, co by měl nebo mohl učinit, aby dosáhl žádaného výsledku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2010, č. j. 5 As 1/2010–76), v daném případě je třeba zohlednit, jak případně zdůraznil již krajský soud, že formuláře působí velmi návodně a úplným dojmem, z čehož žalobce mohl dovozovat, že na všechny pro posouzení jeho žádosti nezbytné údaje je v nich dotazován. Přesto se však tyto formuláře důvody ukončení výdělečné činnosti ve smyslu § 49 odst. 1 zákona o zaměstnanosti vůbec nezabývají, a neposkytují tak žadateli možnost uvedenou skutečnost do k tomu určené kolonky formuláře vyplnit.

pokračování

[30] Nejvyšší správní soud s krajským soudem souhlasí i v tom, že ačkoliv se formulář o zaměstnání věnuje zdravotním omezením pro účely zprostředkování zaměstnání, zde uvedená zdravotní omezení (invalidita, osoba zdravotně znevýhodněná) se mohou mít s důvody ukončení výdělečné činnosti ve smyslu § 49 odst. 1 zákona o zaměstnanosti podstatnými pro posouzení žádosti o podporu v nezaměstnanosti. Tedy skutečnost, že žalobce ve formuláři o zaměstnání ponechal kolonku „jiná zdravotní omezení“ nevyplněnou, ještě automaticky neznamená, že k ukončení jeho výdělečné činnosti nemohlo dojít ze zdravotních důvodů. Formulář o zaměstnání se totiž týká zdravotních omezení či zdravotní způsobilosti k případnému zprostředkovanému zaměstnání, nikoliv k důvodům, po které žadatel svoji dosavadní výdělečnou činnost ukončil.

[31] Povinností úřadu práce tudíž bylo se žalobce dotázat a případně jej vyzvat k doložení skutečností relevantních z hlediska § 49 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Pokud takto úřad práce nepostupoval, a přesto pro nedostatek uvedení a prokázání této relevantní skutečnosti žalobcovu žádost zamítl, představuje stěžovatelův postup, jímž s odkazem na zásadu koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu odmítl zohlednit žalobcovu nové tvrzení o ukončení jeho výdělečné činnosti ze zdravotních důvodů, vadu, která měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, jak dovodil i krajský soud.

[32] Na právě uvedeném nic nemění ani stěžovatelova námitka, podle níž žalobce ve formuláři o zaměstnání stvrdil, že se seznámil s poučením uchazeče, tedy i s podmínkami pro přiznání podpory v nezaměstnanosti. Povinnost správních orgánů postupovat v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů totiž platí bez ohledu na skutečnost, zda správní orgán splní poučovací povinnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2015, č. j. 2 Ads 106/2015-31). Kromě toho tvrzené poučení uchazeče úřad práce k pozvánce žalobci nepřiložil a toto poučení není ani součástí správního spisu. Nachází se zde toliko poučení účastníka o jeho procesních právech podle správního řádu. Přisvědčit je tak třeba krajskému soudu i v jeho závěru, že nepostačuje poučení na internetových stránkách žalovaného, který vyslovil v odst. 22. napadeného rozsudku. S tím se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, aniž k němu má další doplnění, a proto na něj pro stručnost odkazuje.

[33] Namítá-li stěžovatel konečně i to, že výrok napadeného rozhodnutí by byl stejný, i kdyby ve vztahu k žalobcovu tvrzení o ukončení výdělečné činnosti ze zdravotních důvodů neuplatnil koncentraci řízení, protože žalobce mu žádné podklady k doložení tohoto tvrzení nedoložil ani na jeho výzvu, Nejvyšší správní soudu dodává, že taková úvaha je neopodstatněná. Za situace, kdy žalobce jednak poskytl úřadu práce své čestné prohlášení o důvodech ukončení své výdělečné činnosti s doplněním, že praktického lékaře nenavštěvuje, a současně projevil ochotu nechat se vyšetřit lékařem za účelem prokázání tohoto svého tvrzení, je třeba se těmito jeho tvrzeními zabývat, případně jej vyzvat k jejich doložení a tyto doklady také zhodnotit. Stěžovatel totiž nemůže předjímat, jaký by byl výsledek řízení (a zda by byl stejný), pokud by žalobce řádně vyzval k doplnění jeho žádosti o potřebné relevantní skutečnosti, k jejich prokázání (neplynou-li dosud ze správního spisu), a pokud by tato tvrzení a předložené podklady řádně zhodnotil.

[34] Krajský soud tedy dospěl ke správnému právnímu závěru o tom, že stěžovatel pochybil, když na tvrzení žalobce o ukončení výdělečné činnosti ze zdravotních důvodů aplikoval § 82 odst. 4 správního řádu. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak nebyl naplněn.

VI.

[35] Kasační stížnost není pro výše uvedené důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[36] Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a právo na náhradu nákladů tohoto řízení proto nemá. Žalobci jako v řízení úspěšnému účastníkovi žádné náklady nevznikly, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

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

V Brně dne 13. března 2025

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu