

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Jana Kratochvíla a Tomáše Foltase, ve věci žalobce: **I. M.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 4. 2024, čj. MPSV-2024/37766-421/1, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 5. 2025, čj. 17 Ad 22/2024-41,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce dne 1. 9. 2023 žádal o zprostředkování zaměstnání a podporu v nezaměstnanosti. Podle § 39 odst. 1 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, má na podporu v nezaměstnanosti nárok uchazeč o zaměstnání, který získal v rozhodném období zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností dobu důchodového pojištění podle zvláštního právního předpisu v délce alespoň 12 měsíců, požádal o poskytnutí podpory v nezaměstnanosti a ke dni, k němuž má být podpora v nezaměstnanosti přiznána, není poživitelem starobního důchodu. Doba, po kterou může uchazeč o zaměstnání pobírat podporu v nezaměstnanosti (tzv. podpůrčí doba), činí podle § 43 odst. 1 zákona o zaměstnanosti 5 měsíců u uchazeče o zaměstnání do 50 let věku, 8 měsíců u uchazeče o zaměstnání nad 50 do 55 let věku a 11 měsíců u uchazeče o zaměstnání nad 55 let věku. Jestliže uchazeči o zaměstnání uplynula v posledních dvou letech před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání celá podpůrčí doba, má nárok na podporu v nezaměstnanosti, pokud po uplynutí této podpůrčí doby získal zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností dobu důchodového pojištění v délce alespoň 9 měsíců; tato doba se nevyžaduje v případech, kdy uchazeč o zaměstnání skončil zaměstnáním nebo výdělečnou činností ze zdravotních důvodů. Současně musí být splněna podmínka celkové doby předchozího zaměstnání (§ 49 odst. 1 zákona o zaměstnanosti).

[2] Žalobce žádal o podporu v nezaměstnanosti po vyčerpání celé podpůrné doby v posledních dvou letech. Nárok na podporu v nezaměstnanosti odůvodňoval tím, že splňuje podmínku stanovenou v § 49 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Výdělečnou činnost, spočívající v opravě automobilů (ke které disponoval živnostenským oprávněním) totiž ze zdravotních důvodů (bolest páteře) již nemůže vykonávat, a proto ji ukončil ke dni 31. 8. 2023. K prokázání svých tvrzení doložil lékařské zprávy a rentgenové snímky.

[3] Úřad práce České republiky, Krajská pobočka v Ostravě žalobci podporu v nezaměstnanosti nepřiznal. Uvedl, že živnostenské oprávnění, kterým žalobce disponoval (provozování autoškoly, silniční motorová doprava, výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1-3 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon), bylo natolik široké, že mu jeho zdravotní stav neznemožnil vykonávat jinou výdělečnou činnost v celém rozsahu tohoto oprávnění. Nelze proto mít za to, že by žalobce splnil podmínku stanovenou v § 49 odst. 1 zákona o zaměstnanosti a ukončil jinou výdělečnou činnost ze zdravotních důvodů. Žalobce se proti tomuto rozhodnutí odvolal. Žalovaný odvolání zamítl a ztotožnil se se závěry úřadu práce. Nadto v rozhodnutí nastalou situaci připodobnil k zaměstnanci, který musel být ze zdravotních důvodů převeden u totožného zaměstnavatele na jiný druh práce.

[4] Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil žalobou. V ní namítal, že vykonával jinou výdělečnou činnost spočívající v opravě automobilů, což odpovídá jeho vzdělání. V této činnosti ale nemůže pokračovat ze zdravotních důvodů. Tím došlo k naplnění § 49 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Zákon o zaměstnanosti totiž blíže nespecifikuje podmínky, za kterých může uchazeč o zaměstnání ukončit jinou výdělečnou činnost pro zdravotní důvody. V řízení zdravotní důvody řádně prokázal.

[5] Krajský soud žalobě vyhověl. Napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Uvedl, že jinou výdělečnou činností se pro účely § 49 odst. 1 zákona o zaměstnanosti rozumí taková činnost, která založila účast na důchodovém pojištění tím, že ji uchazeč provozoval a plynuly mu z ní zdanitelné příjmy. Nebylo proto relevantní, že zdravotní obtíže, kterých se žalobce dovolával, nebránily výkonu jiných živností, ke kterým měl oprávnění. Žalobci totiž účast na důchodovém pojištění založila činnost spočívající v opravě automobilů. Nastalou situaci nadto podle krajského soudu nelze připodobnit ani nároku zaměstnance na převedení na jinou práci. Osoby samostatně výdělečně činné by totiž musely „rozjet“ úplně nové podnikání. Taková povinnost ale nemá zákonný základ a nelze ji uložit.

[6] Dále se krajský soud zabýval dokazováním provedeným před správními orgány. Žalovaný a úřad práce s odkazem na povinnost žalobce prokázat skutečnosti rozhodné pro přiznání a poskytování podpory (§ 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti) uvedli, že se mu nepodařilo prokázat, že k ukončení živnosti došlo ze zdravotních důvodů, resp. že neprokázal, že mu zdravotní stav brání ve výkonu všech činností, ke kterým jej opravňuje živnostenské oprávnění. Krajský soud k tomu dovodil, že ustanovení § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti nepřenáší odpovědnost za zjištění skutkového stavu na uchazeče o zaměstnání. Ze zákona o zaměstnanosti totiž nevyplývá, jakým způsobem má uchazeč o zaměstnání prokázat, že jinou výdělečnou činnost ukončil ze zdravotních důvodů. Samotná otázka zdravotní způsobilosti je přitom otázkou odbornou. Pouhým odkazem na § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti nemohl tedy žalovaný odmítnout návrh žalobce na vypracování znaleckého posudku k posouzení zdravotního stavu.

pokračování

[7] Žalovaný se podle krajského soudu ani nevypořádal se stanoviskem praktického lékaře o neschopnosti žalobce vykonávat namáhavé manuální práce. Rozhodnutí založil na posouzení neurologa, který žalobce neseznal práce neschopným a rozsahu živnostenského oprávnění. To ovšem samo o sobě nebylo podle krajského soudu relevantní. Tzv. pracovní neschopenku by totiž lékař vystavil jen tehdy, pokud by o to byl žalobcem požádán, což ze spisu není zřejmé. Nebylo proto z tohoto možné dovodit, že by neurolog žalobce neuznal práce neschopným. Nebylo možné ani bez dalšího dovodit, že by jeho onemocnění nebránilo ve výkonu manuální činnosti jen proto, že zpráva neurologa v tomto směru nic nehovoří. Krajský soud nepovažoval dále za samo o sobě relevantní, že žalobce ukončil svou činnost ještě předtím, než byl vyšetřen neurologem. Pokud žalobce trpěl obtížemi, které tvrdí a které mu bránily vykonávat jinou výdělečnou činnost, je logické, že tuto vykonávat prostě nemohl a ukončil ji, bez ohledu na to, že na vyšetření odborným lékařem musel čekat. Rozhodnutí žalovaného proto shledal v tomto ohledu nepřezkoumatelným.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření účastníků

[8] Žalovaný (stěžovatel) se proti rozsudku krajského soudu bránil kasační stížností. Nesouhlasil s tím, že by své rozhodnutí založil pouze na tom, že žalobce neprokázal, že mu zdravotní problémy bránily ve výkonu všech činností, ke kterým jej opravňovalo živnostenské oprávnění. Podle stěžovatele musí uchazeč o zaměstnání a podporu prokázat, že k ukončení samostatné výdělečné činnosti vedly závěry lékařů o trvalé neschopnosti vykonávat dosavadní výdělečnou činnost. V rozhodnutí sice rozvinul úvahy o možnosti žalobce vykonávat i jiné činnosti podle příslušného oprávnění, nicméně stěžejním důvodem pro zamítnutí odvolání byla skutečnost, že se žalobci ke dni 31. 8. 2023 (den ukončení živnosti) nepodařilo prostřednictvím lékařských zpráv praktického lékaře prokázat, že jeho zdravotní stav není přechodný a že kvůli němu neměl jinou možnost než samostatně výdělečnou činnost ukončit. Z lékařských zpráv totiž mimo jiné vyplývá, že mu byla doporučena rehabilitace a kontroly. Práce neschopným ale uznaný nebyl. K celkovému posouzení zdravotního stavu nadto praktický lékař vyžadoval vyšetření specializovaným lékařem (neurologem).

[9] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] V nyní projednávané věci jsou dva okruhy, kterými se krajský soud zabýval. Prvním z nich je výklad pojmu „jiná výdělečná činnost“ obsaženého v § 49 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Druhým z nich je rozsah, ve kterém musí uchazeč o zaměstnání prokázat splnění podmínek § 49 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Stěžovatel v kasační stížnosti sporoval pouze druhý okruh. S výkladem pojmu „jiná výdělečná činnost“ tak, jak jej provedl krajský soud, se v kasační stížnosti stěžovatel ztotožnil. Jádrem sporu je tedy rozsah, ve kterém musí uchazeč o zaměstnání prokázat splnění podmínek § 49 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. K tomuto považuje Nejvyšší správní soud za vhodné uvést, že krajský soud ve svém rozsudku (kromě provedení závazného výkladu pojmu jiná výdělečná činnost), zavázal stěžovatele, aby se vypořádal se žalobcem předloženými důkazy (stanovisko praktického lékaře o neschopnosti žalobce vykonávat namáhavé manuální práce) a návrhem na dokazování znaleckým posudkem.

[11] Při posouzení věci se Nejvyšší správní soud předně zabýval tím, zda je kasační stížnost přijatelná. Podle § 104a odst. 1 soudního řádu správního totiž platí, že rozhodoval-li před krajským soudem o věci specializovaný samosoudce a kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud jako nepřijatelnou. Nejvyšší správní soud přijme kasační stížnost k věcnému přezkumu pouze v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu, a to i) z důvodu neexistence, nejednotnosti nebo potřeby překonání judikatury, nebo ii) v případě zásadního pochybení krajského soudu (usnesení NSS z 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS). Přijatelnost kasační stížnosti zkoumá i v případě, že je stěžovatelem žalovaný správní orgán, jak je tomu i v nyní projednávané věci (rozsudky NSS z 3. 8. 2016, čj. 2 Azs 56/2016-55, či z 29. 11. 2016, čj. 7 Azs 231/2016-55). Konkrétně v rozsudku z 31. 1. 2007, čj. 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.“

[12] K otázce, která je jádrem sporu, již existuje judikatura Nejvyššího správního soudu.

[13] Řízení o žádosti o zařazení mezi uchazeče o zaměstnání a přiznání podpory je návrhovým řízením, na které se vztahuje správní řád (§ 142 zákona o zaměstnanosti a § 1 správního řádu). 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 zcela 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 (rozsudek NSS z 27. 8. 2015, čj. 2 Ads 106/2015-31, bod 12 a rozsudek NSS z 13. 5. 2025, čj. 4 Ads 73/2024-25, bod 27).

[14] Posouzení zdravotního stavu je věcí odborně medicínskou, ke které soud ani správní orgán nedisponuje potřebnými znalostmi. Při posouzení zdravotního stavu proto správní orgány a soudy vychází z lékařských zpráv, posudků vypracovaných příslušnými posudkovými komisemi nebo ze znaleckých posudků vypracovaných za tímto účelem (rozsudek NSS z 17. 4. 2014, čj. 4 Ads 121/2013-31, rozsudek rozšířeného senátu NSS z 20. 9. 2007, čj. 4 Ads 81/2005-125, náleží ÚS z 23. 9. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 11/08, nebo rozsudek NSS z 17. 2. 2022, čj. 6 Ads 378/2020-44, bod 22). Proto pokud vzniknou pochybnosti o tom, zda zdravotní problémy uchazeči skutečně brání ve výkonu jiné výdělečné činnosti, je úkolem správního orgánu, aby uchazeče vyzval k dodatečnému doplnění žádosti (rozsudek NSS čj. 2 Ads 106/2015-31, bod 12).

[15] K dokazování provedenému před správním orgánem Nejvyšší správní soud ze spisového materiálu ověřil, že se dokazování soustředilo na pracovní schopnost žalobce ve vztahu k šíři jeho živnostenského oprávnění. Nevyplývalo z něj však přímo, zda je žalobce

pokračování

s ohledem na zdravotní stav schopný pokračovat ve výdělečné činnosti spočívající v opravě automobilů. Úřad práce následně své posouzení založil právě na tom, že žalobce disponuje dostatečně širokým živnostenským oprávněním, a proto nelze mít za to, že výdělečnou činnost musel ukončit ze zdravotních důvodů. Stěžovatel se v napadeném rozhodnutí se závěry úřadu práce ztotožnil a vyslovil, že žalobce disponoval širokým živnostenským oprávněním a jeho zdravotní stav mu nebránil ve výkonu těch činností, které nejsou fyzicky náročné. Tvrzení uplatněné v kasační stížnosti tak nekoresponduje s odůvodněním jeho rozhodnutí. Posouzení proběhlého dokazování ve správním řízení provedené krajským soudem proto považuje Nejvyšší správní soud za dostačující a v souladu s výše citovanou ustálenou judikaturou.

[16] Z uvedeného je zřejmé, že kasační stížnost nevyvolává otázky, které by dosud nebyly v judikatuře řešeny nebo byly řešeny rozdílně či vyžadovaly učinit judikaturní odklon. Krajský soud posoudil případ v souladu s judikaturou, od které neshledal Nejvyšší správní soud důvod se odchýlit. Podmínka podstatného přesahu vlastních zájmů stěžovatele tudíž nebyla naplněna.

[17] Závěrem lze říci, že krajský soud žalovaného nezavázal k tomu, jak rozhodnout. Jeho závazný právní závěr (vedle výkladu pojmu „jiná činnost“ podle § 49 odst. 1 zákona o zaměstnanosti) lze shrnout tak, že žalovaný se nedostatečně vypořádal se žalobcem předloženými důkazy (stanovisko praktického lékaře o neschopnosti žalobce vykonávat namáhavé manuální práce) a návrhem na dokazování znaleckým posudkem.

[18] Nejvyšší správní soud nepominul argumentaci stěžovatele, že žalobce opakovaně na měsíc obnovuje svou samostatnou výdělečnou činnost a v mezích se s odkazem na § 49 odst. 1, první věta za středníkem zákona o zaměstnanosti eviduje na úřadu práce. Pokud tím stěžovatel naznačuje, že u žalobce dochází ke zneužívání práva na podporu v nezaměstnanosti, tak tato úvaha nebyla obsažena v napadeném rozhodnutí a nebyla tak ani předmětem přezkoumávaného rozsudku krajského soudu. Ani Nejvyšší správní soud se k ní tedy nyní nemůže vyjádřit.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, a proto ji podle § 104a odst. 1 soudního řádu správního odmítl pro nepřijatelnost.

[20] O nároku na náhradu nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního ve spojení s § 120 soudního řádu správního. Stěžovatel neměl ve věci úspěch a náhradu nákladů mu proto nelze přiznat. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu