

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Jitky Zavřelové a Jana Kratochvíla v právní věci žalobkyně: **M. M.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 8. 2025, čj. MPSV-2025/145280-421-1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 2. 2026, čj. 22 Ad 22/2025-43,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Úřad práce České republiky – Krajská pobočka v Brně (správní orgán prvního stupně) rozhodnutím ze dne 28. 5. 2025, čj. 427915/25/B, přiznal žalobkyni podporu v nezaměstnanosti ve výši 9077 Kč měsíčně. Při stanovení podpory vycházel z *průměrného měsíčního čistého výdělku*, kterého žalobkyně dosáhla v posledním ukončeném zaměstnání.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, v němž zpochybnila správnost podkladů, z nichž správní orgán prvního stupně vycházel. Současně poukazovala na nesprávnost údajů o jejím výdělku, z nichž byla podpora v nezaměstnanosti odvozena.

[3] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil. V odůvodnění uvedl, že k novým skutečnostem a důkazům uplatněným v odvolání nepřihlížel s odkazem na § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též „správní řád“). Nad rámec toho uvedl úvahy týkající se rozhodného období a způsobu zjištění výdělku pro účely stanovení podpory v nezaměstnanosti. Na rozdíl od správního orgánu I. stupně vyšel z toho, že k výpočtu podpory v nezaměstnanosti byl použit *pravděpodobný výdělek*, neboť žalobkyně v prvním

čtvrtletí roku 2025 odpracovala méně než 21 dnů (§ 355 odst. 1 a 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, dále též „zákoník práce“).

II. Rozsudek krajského soudu

[4] Krajský soud v Brně rozsudkem označeným v záhlaví rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovaný podle krajského soudu na jedné straně odmítl odvolací námitky žalobkyně s poukazem na koncentrační zásadu, na straně druhé však odvolací námitky vypořádal a na základě nich změnil věcné posouzení obsažené v prvostupňovém rozhodnutí. To připustil i ve vyjádření k žalobě. Žalovaný oproti správnímu orgánu I. stupně nově vyšel z toho, že podpora v nezaměstnanosti byla stanovena z *pravděpodobného výdělku* podle § 355 zákoníku práce, neboť žalobkyně v rozhodném období neodpracovala alespoň 21 dnů. Takový závěr však z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně neplynul. Prvostupňové rozhodnutí pouze odkázalo na *průměrný měsíční čistý výdělek* z posledního zaměstnání, nevymezilo rozhodné období a neobsahovalo úvahu, zda byly splněny podmínky pro použití *pravděpodobného výdělku*. Pokud přitom žalovaný v odvolacím rozhodnutí založil své vysvětlení na institutu pravděpodobného výdělku podle § 355 zákoníku práce, muselo být z jeho rozhodnutí zřejmé nejen to, že byly splněny podmínky pro použití pravděpodobného výdělku, ale také to, z jakých podkladů tento závěr plyne a jak byl pravděpodobný výdělek zjištěn. To však z rozhodnutí žalovaného ani ze správního spisu zřejmě nebylo. Proto krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) a § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Obsah kasační stížnosti a vyjádření

[5] Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Nesouhlasí s důvody, na kterých krajský soud postavil zrušení jeho rozhodnutí. Je názoru, že v odvolacím řízení nijak nezměnil věcné posouzení případu; pasáže napadeného rozhodnutí týkající se pravděpodobného výdělku podle jeho názoru měly pouze vysvětlující charakter a nepředstavovaly nahrazení ani změnu odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Stěžovatel správně aplikoval § 82 odst. 4 správního řádu na skutečnosti a důkazy uplatněné žalobkyní až v odvolání. Krajský soud měl proto žalobu zamítnout a nikoliv zrušit žalobou napadené rozhodnutí.

[6] Žalobkyně podala ke kasační stížnosti vyjádření. Plně se ztotožnila s rozsudkem krajského soudu. Ten správně dovodil, že existují zjevné rozpory mezi obsahem správního spisu, podklady o výdělci žalobkyně a odůvodněním správních rozhodnutí. Za takového stavu nebylo možné napadené rozhodnutí žalovaného považovat za přezkoumatelné a zákonné. Požádala o přiznání náhrady nákladů řízení.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda je kasační stížnost přijatelná. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. 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, *Ostapenko*). Uvedené se uplatní i v případě kasační stížnosti podané správním orgánem (srov. rozsudky NSS ze dne 31. 1. 2007, čj. 2 Azs 21/2006-59, ze dne 24. 7. 2013, čj. 6 Azs 15/2013-35, či usnesení ze dne 26. 2. 2014, čj. 6 Azs 6/2014-27, a ze dne 2. 9. 2025, čj. 22 Ads 107/2025-25).

[8] Kasační stížnost je nepřijatelná.

[9] Podle názoru Nejvyššího správního soudu postupoval krajský soud v souladu s judikaturou.

[10] Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů sice tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek, a odvolací orgán proto může nedostatky odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně napravit či jeho odůvodnění doplnit; právě proto však musí být z jejich společného odůvodnění seznatelné, na jakém skutkovém a právním základě správní orgány rozhodly (srov. rozsudky NSS ze dne 14. 3. 2013, čj. 4 As 10/2012-48, a ze dne 31. 10. 2014, čj. 6 As 161/2013-25).

[11] Nepřezkoumatelnost je dána mimo jiné tehdy, pokud ze správního rozhodnutí není zřejmé, z jakých skutkových a právních důvodů správní orgán vycházel, případně pokud je jeho odůvodnění nejasné, nesrozumitelné nebo vnitřně rozporné. K takové vadě je soud povinen přihlédnout i bez výslovné žalobní námitky, neboť nepřezkoumatelné rozhodnutí nelze věcně přezkoumat (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2008, čj. 4 Ads 45/2007-50).

[12] Tato judikatura dopadá i na řízení, v nichž se uplatní koncentrace podle § 82 odst. 4 správního řádu. Odvolací orgán může k novým skutečnostem či důkazům nepřihlédnout, dospěje-li k závěru, že je účastník mohl uplatnit dříve. Pokud však současně na těchto skutečnostech fakticky založí doplnění nebo změnu odůvodnění, musí být z jeho rozhodnutí zřejmé, z jakého skutkového a právního základu vychází a jaký význam těmto skutečnostem přikládá. Jinak řečeno, koncentrace řízení nezavazuje odvolací orgán povinnosti vydat přezkoumatelné rozhodnutí (srov. rozsudky NSS ze dne 8. 10. 2010, čj. 4 Ads 104/2010-76, a ze dne 13. 3. 2025, čj. 4 Ads 73/2024-25).

[13] Optikou uvedených východisek krajský soud nahlížel i na nynější věc. Dovodil, že žalovaný sice formálně uvedl, že k odvolacím tvrzením žalobkyně nepřihlíží z důvodu koncentrace řízení, současně však v odvolacím rozhodnutí rozvedl úvahu o *pravděpodobném výdělku*. Na rozdíl od správního orgánu prvního stupně dovodil, že v případě žalobkyně musel být použit *pravděpodobný výdělek*, neboť v rozhodném období neodpracovala alespoň 21 dnů. Nevysvětlil však již řádně, na základě jakých skutkových zjištění k tomuto závěru dospěl, resp. na základě čeho lze dovodit, že byly splněny podmínky pro jeho použití podle § 355 odst. 1 zákoníku práce a jak byla ověřena správnost jeho stanovení podle § 355 odst. 2 zákoníku práce.

[14] To, zda se při stanovení podpory v nezaměstnanosti vychází ze skutečně dosaženého *průměrného měsíčního čistého výdělku*, či z *výdělku pravděpodobného*, je pro posouzení věci určující, neboť jde o kvalitativně odlišné způsoby zjištění rozhodné částky. Podle § 50 odst.

1 zákona o zaměstnanosti se podpora stanoví z výdělku zjištěného v posledním ukončeném zaměstnání v rozhodném období, jímž je zpravidla předchozí kalendářní čtvrtletí (§ 354 odst. 1 zákoníku práce); jde přitom o *průměrný měsíční čistý výdělek* skutečně dosažený zaměstnancem v tomto období, vycházející z jeho reálné mzdy a odpracované doby. Neodpracuje-li však zaměstnanec v tomto období alespoň 21 dnů, použije se *pravděpodobný výdělek* (§ 355 odst. 1 zákoníku práce), který se zjišťuje odlišným způsobem – nikoli ze skutečně dosaženého příjmu v rozhodném období, nýbrž na základě kvalifikovaného odhadu toho, jakého výdělku by zaměstnanec za obvyklých podmínek zřejmě dosáhl (§ 355 odst. 2 zákoníku práce). Nejde tedy o pouhé terminologické upřesnění, nýbrž o rozdílnou skutkovou i právní premisu výpočtu (srov. rozsudky NSS ze dne 13. 6. 2012, čj. 3 Ads 5/2012-30, a ze dne 27. 8. 2014, čj. 3 Ads 91/2013-47).

V. Závěr a náklady řízení

[15] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nepřijatelnou podle § 104a odst. 1 s. ř. s. odmítl.

[16] O nároku na náhradu nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního ve spojení s § 120 soudního řádu správního. Žalovaný (stěžovatel) nebyl v řízení úspěšný, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšná byla žalobkyně, která ve vyjádření ke kasační stížnosti požádala o přiznání náhrady nákladů řízení. Žalobkyně však nebyla v řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátem a žádné konkrétní náklady řízení nevyčíslila ani nedoložila. Ve správním soudnictví nelze procesně úspěšnému účastníkovi, který není zastoupen advokátem, přiznat paušální náhradu hotových výdajů podle advokátního tarifu; soud může vycházet pouze z nákladů, jejichž vznik a výši účastník tvrdí a prokáže (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, čj. 6 As 135/2015-79, č. 3344/2016 Sb. NSS, ze dne 5. 3. 2015, čj. 6 Ads 299/2014-25, a ze dne 8. 4. 2022, čj. 5 As 367/2021-39). Soud žalobkyni proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně 5. srpna 2026

Tomáš Foltas
předseda senátu