

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **J. Š.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 5. 2008, č. j. 2008/19997-424, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 Cad 69/2008 – 48,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 Cad 69/2008 – 48, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal včasnou kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 Cad 69/2008 – 48, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 6. 5. 2008, č. j. 2008/19997-424 (dále též „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce v Pardubicích ze dne 20. 2. 2008, č. j. PAA-1070/2008-33, kterým byla žalobci ode dne 1. 2. 2008 přiznána podle § 39, § 42 odst. 1, § 43 odst. 1 písm. c), § 48 a § 50 odst. 1, 3 a 5 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o zaměstnanosti) podpora v nezaměstnanosti ve výši 1186 Kč měsíčně po dobu prvních tří měsíců a ve výši 1067 Kč měsíčně po zbývající dobu, nejdéle po podpůrčí dobu 12 měsíců.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí stěžovatelka uvedla, že žalobce byl na základě své písemné žádosti zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání ode dne 1. 2. 2008, a téhož dne požádal o podporu v nezaměstnanosti. Dne 20. 2. 2008 předložil úřadu práce potvrzení o zaměstnání zaměstnavatele SECURITAS ČR, s.r.o., se sídlem v Praze 9, ze dne

31. 1. 2008 a potvrzení o zaměstnání zaměstnavatele RITAS, s.r.o., se sídlem v Praze 9, ze dne 13. 2. 2008. Na základě těchto dokladů rozhodl úřad práce o přiznání podpory v nezaměstnanosti, přičemž její výši stanovil procentní sazbou z průměrného měsíčního čistého výdělku ve výši 2371 Kč, který byl u odvolatele zjištěn v jeho posledním ukončeném zaměstnání v rozhodném období. Podle dokladů, které odvolatel úřadu práce předložil, šlo o zaměstnání u společnosti RITAS, s.r.o. Proti prvostupňovému rozhodnutí žalobce podal odvolání, v němž namítal, že v prvostupňovém řízení předložil originály, které se týkají hlavního pracovního poměru u společnosti SECURITAS ČR, s.r.o. od 21. 8. 2007 do 13. 11. 2007. U firmy RITAS uzavřel dohodu o pracovní činnosti pro případ, kdy by zastupoval nemocného pracovníka, podle jeho názoru šlo o fiktivní firmu, jejímž prostřednictvím mu měly být propláceny přesčasy u firmy SECURITAS. Již v září firmu informoval, že dohodu o pracovní činnosti ruší, odpověď neobdržel. V odvolání žádal, aby mu byla přiznána podpora v nezaměstnanosti z výdělku 9750 Kč, kterého dosáhl v „hlavním“ pracovním poměru. Z obsahu spisu, po rozšíření podkladů pro vydání rozhodnutí, odvolací orgán zjistil, že žalobce podle jím doložených podkladů pracoval ve dvou zaměstnáních. První vykonával v pracovním poměru u zaměstnavatele SECURITAS ČR, s.r.o., od 21. 8. 2007 do 13. 11. 2007, a druhé na základě dohody o pracovní činnosti uzavřené s agenturou práce RITAS, s.r.o., od 21. 8. 2007 do 11. 12. 2007. Tento druhý zaměstnavatel přidělil podle dohody o dočasném přidělení zaměstnance ze dne 20. 8. 2007 žalobce dočasně k výkonu práce k uživateli SECURITAS ČR, přičemž doba tohoto dočasného přidělení byla od 21. 8. 2007 do dne ukončení dohody o pracovní činnosti. Agentura práce RITAS s.r.o. dne 13. 2. 2008 jednoznačně potvrdila, že žalobce u ní byl zaměstnán na základě dohody o pracovní činnosti do 11. 12. 2007. Odvolací orgán tak vzal za prokázané, že posledním zaměstnáním žalobce před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání byl výkon pracovní činnosti na základě dohody o provedení práce se společností RITAS, s.r.o. V průběhu odvolacího řízení žalobce doložil nové potvrzení společnosti RITAS s.r.o., ze dne 13. 3. 2008, s datem ukončení dohody o pracovní činnosti dnem 13. 11. 2007, které odvolací orgán s odkazem na § 82 odst. 4 správního řádu nepovažoval pro posouzení věci za relevantní, a vzhledem ke shora uvedenému neshledal důvod ke změně nebo zrušení rozhodnutí napadeného odvoláním.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce včasnou žalobu, zopakoval podstatný obsah odvolání, uvedl, že pracovnice společnosti RITAS, s.r.o., která mu vystavila původní potvrzení o ukončení jeho zaměstnání ke dni 11. 12. 2007 se zmýlila, což později společnost RITAS, s.r.o., sama uznala, a v potvrzení ze dne 13. 3. 2008, které žalobce doložil v průběhu odvolacího řízení žalovanému, uvedla, že jejich pracovněprávní vztah byl ukončen dohodou ke dni 13. 11. 2007. Oba pracovní poměry byly uzavřeny zároveň, vše bylo sepsáno stejnou pracovnicí, k uzavření dohody s firmou RITAS, s.r.o., mu bylo vysvětleno, že je třeba vedle uzavíraného pracovního poměru s firmou SECURITAS ČR, s.r.o., proto, aby bylo možno rozepisovat hodiny. O zrušení dohody s firmou RITAS, s.r.o., žádal ještě předtím, než s ním byl rozvázán hlavní pracovní poměr. Současně uvedl, že celou záležitost probíral ředitelem Úřadu práce v Pardubicích i s jejich právníkem, na omyl poukazoval, a žádal, aby bylo s rozhodnutím vyčkáno na doložení správně znějících dokladů. Zároveň poukázal na svůj zdravotní stav, kdy se po dlouhodobé pracovní neschopnosti, ukončené na vlastní žádost dnem 31. 1. 2008, určitou dobu necítil dobře natolik, aby si jel správné doklady vyřizovat do Prahy, vše vyřizoval telefonicky,

a až mu to jeho stav dovolil, do Prahy jel a dne 13. 3. 2008 získal správně znějící potvrzení, které také předložil odvolacímu orgánu. Ten k němu však nepřihlédl.

Městský soud v Praze v nyní napadeném rozsudku ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 Cad 69/2008 - 48, po podrobném rozboru věci a jejím posouzení, dospěl k závěru, že žalovaný měl v odvolacím řízení přihlédnout k žalobcem předloženému dokladu, tj. k dohodě o ukončení dohody o pracovní činnosti se společností RITAS, s.r.o., ze dne 13. 3. 2008, z níž vyplývá, že tato dohoda byla ukončena ke dni 13. 11. 2007. Výklad, který žalovaný provedl při rozhodování o žalobcově odvolání, jímž posoudil žalobcem dodatečně předloženou dohodu o ukončení dohody o pracovní činnosti jako novou nerelevantní skutečnost s ohledem na § 82 odst. 4 správního řádu, krajský soud vyhodnotil jako chybný. Z uvedených důvodů městský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Proti tomuto rozsudku podal kasační stížnost stěžovatel s tím, že nesouhlasí se závěry Městského soudu v Praze, a trvá na stanovisku, že v odvolacím řízení postupoval správně, když uplatnil ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu a nepřihlédl k novým důkazům, které žalobce uplatnil až k odvolání, ač tak mohl učinit dříve. Žalobce před prvoinstančním orgánem řádně uplatnil všechny důkazy a předložil všechny doklady potřebné pro posouzení jeho nároku na přiznání podpory v nezaměstnanost. Podstata problému je v tom, že žalobce se v odvolacím řízení snažil naprosto zásadním způsobem změnit okolnosti svého případu, když v odvolacím řízení předložil jiný podklad (dohoda o ukončení DPČ ze dne 13. 3. 2008) pro rozhodnutí ve věci a zároveň požadoval anulování původního dokladu (ze dne 13. 2. 2008), který byl podkladem pro rozhodnutí úřadu práce. Žalobce od začátku své evidence u úřadu práce s úřadem spolupracoval, doklady předložil, na úřad práce se dostavoval, úřadu práce poskytoval součinnost. Pokud by žalobce nebyl schopen (v daném případě ze zdravotních důvodů - do 31. 1. 2008 byl v pracovní neschopnosti) předložit důkazy, byl by zřejmě dál nebo opětovně v pracovní neschopnosti. V případě, že by nebyl schopen spolupracovat s úřadem práce, mohl prvoinstanční orgán požádat o přerušení řízení. To však žalobce neučinil, a to zjevně z toho důvodu, že toto nepotřeboval. Z uvedeného důvodu lze považovat závěr městského soudu v tom, že kvůli zdravotním problémům žalobce nemohl dost dobře předkládat úřadu práce doklady a dořešit se zaměstnavatelem skončení pracovněprávního vztahu, za ničím nepodložené tvrzení. Stěžovatel je toho názoru, že městský soud se vydáním napadeného rozsudku dopustil pochybení a nesprávných právních závěrů, když rozhodnutí stěžovatele zrušil. Odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu stěžovatel považuje za učiněné v rozporu s obsahem spisového materiálu. S ohledem na uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce uvedl, že trvá na svém vyjádření v žalobě. Jednalo se o pochybení zaměstnavatele, které si žalobce při své osobní návštěvě dne 13. 3. 2008 v Praze vyjasnil, a zaměstnavatel vše uznal a vydal nové pracovní doklady. Novou dokumentaci předal na úřad práce osobně dne 17. 3. 2008. Co se týká nemoci, tu ukončil osobně dne 31. 1. 2008, neboť byl omezen pouze povolenými vycházkami, ale musel mezi lidi, neboť mu bylo po psychické stránce nesnesitelně, protože mu dne 15. 12. 2007 tragicky zahynul bratr – dvojče. Závěrem vyjádření žalobce navrhl, aby

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a věc vrátil Ministerstvu práce a sociálních věcí k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti.

Vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Podle § 50 odst. 1 zákona o zaměstnanosti se: „*Výše podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci stanoví procentní sazbou z průměrného měsíčního čistého výdělku, který byl u uchazeče o zaměstnání zjištěn a naposledy používán pro pracovněprávní účely* ***v jeho posledním ukončeném zaměstnání*** *v rozhodném období podle pracovněprávních předpisů;*“

Podle § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů platí (dále též „správní řád“), že: „*K novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne 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.*“

Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že výše podpory v nezaměstnanosti se řídí průměrným měsíčním výdělkem v posledním ukončeném zaměstnání žadatele, stejně jako není sporu o tom, že pro účely řízení před správním orgánem prvního stupně žalobce doložil, že jeho posledním ukončeným zaměstnáním před podáním žádosti o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání u úřadu práce a žádosti o podporu v zaměstnání, bylo zaměstnání u společnosti RITAS, s.r.o. (do 11. 12. 2007), podle potvrzení ze dne 13. 2. 2008, a dále, že žalobce v průběhu odvolacího řízení doložil potvrzením ze dne 13. 3. 2008, že dohoda o pracovní činnosti žalobce u společnosti RITAS, s.r.o., byla ukončena ke dni 13. 11. 2007, tedy k témuž dni, k němuž byl ukončen i pracovní poměr žalobce ke společnosti SECURITAS ČR, s.r.o. Co je mezi účastníky řízení sporné, je to, zda bylo, s ohledem na zjištěný skutkový stav a dále na znění § 82 odst. 4 správního řádu, možné k žalobcem nově doloženým skutečnostem v odvolacím řízení přihlédnout.

Řízení o přiznání podpory v nezaměstnanosti je svou povahou řízením o žádosti, které se zahajuje dnem, kdy žádost došla věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Již ze samotného správního řádu vyplývá, že žádost musí mít obecné náležitosti podání podle jeho § 37 odst. 2 a musí z ní být patrné, co žadatel žádá a čeho se domáhá. Podle § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti musí skutečnosti rozhodné pro přiznání a poskytování podpory v nezaměstnanosti doložit žadatel. Podle § 52 správního řádu jsou účastníci povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení.

Ze shora rekapitulovaného průběhu řízení, a stejně tak z obsahu spisu, je zřejmé, že žalobce doklady, prokazující údaje o ukončení posledního zaměstnání, v průběhu řízení před správními orgány měnil, přičemž, ke změně došlo až v průběhu odvolacího řízení.

Stávající právní úprava správního řízení, na rozdíl od předchozí úpravy představované zákonem č. 71/1967 Sb., klade stran uplatňovaných skutečností a tvrzených důkazů důraz na řízení před správními orgány v prvním stupni, a další či nové skutečnosti a důkazy v odvolacím řízení připouští jen zcela výjimečně. Shora citovaný § 82 odst. 4 správního řádu posiluje tzv. koncentraci řízení tím, že účastníku neumožňuje uplatňovat v odvolacím řízení takové skutečnosti a důkazy, které mohl uplatnit již dříve, tedy v řízení v prvním stupni. Nemožnost uvádět v odvolání tzv. nóva, či novoty, je výrazem tzv. neúplné apelace, jíž je stávající úprava správního řízení ovládána. Toto pravidlo, tak jak je v dané úpravě jmenovitě vyjádřeno, ve svých důsledcích vede k tomu, že v odvolání je možné jako nové uplatňovat v podstatě jen ty skutečnosti a důkazy, které vyšly najevo až později. Např., když se dodatečně objevila nějaká listina se vztahem k předmětu řízení, jejíž obsah či jejíž existence nebyla známa, když se přihlásil nový svědek, o němž účastník řízení nevěděl, apod.

V posuzované věci tomu tak však není. Jak vyplývá z obsahu spisu, žalobce sice usiloval o ukončení vztahu z dohody o pracovní činnosti se společností RITAS, s.r.o. ještě předtím, než s ním byl rozvázán hlavní pracovní poměr, nicméně až do vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nejenže správnímu orgánu neprokázal ukončení pracovněprávního vztahu z této dohody k datu 13. 11. 2007, ale ani to netvrdil. Naopak dne 20. 2. 2008, tedy v den, kdy bylo následně vydáno předmětné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, sám tomuto správnímu orgánu doložil, že jeho pracovněprávní vztah z této dohody skončil ke dni 11. 12. 2007. Teprve v návaznosti na toto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve spojení s odvoláním proti němu začal žalobce tvrdit, a později doložil, že pracovněprávní vztah z této dohody skončil již ke dni 13. 11. 2007, s tím, že si to dříve nemohl vyřídit, neb mu zdravotní stav neumožňoval jet do Prahy. Bylo-li tomu opravdu tak, potom žalobce o skutečnosti, že mu daný pracovněprávní vztah skončil ke dni 13. 11. 2007, jak později tvrdil, musel vědět již před vydáním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a potom tedy neměl „nesprávný doklad“ správnímu orgánu buďto vůbec předkládat, nebo měl na tuto skutečnost již tehdy výslovně upozornit a navrhnout přerušení správního řízení s tím, že neprodleně doloží doklady „správné“. To však žalobce neučinil. Nelze tak tedy souhlasit s tím, že žalobce nemohl skutečnost a důkaz o jiném datu ukončení jeho pracovněprávního vztahu z této dohody, než ke kterému toto správnímu orgánu prvního stupně pro potřeby daného řízení doložil, uplatnit dříve než v odvolacím řízení. S ohledem na obsah tvrzení žalobce, stejně jako s ohledem na obsah doložených dokladů od společnosti RITAS, s.r.o., nelze mít současně za vyloučené, že i „správně“ znějící doklady (za něž žalobce prohlašuje písemnosti ze dne 13. 3. 2008 namísto těch ze dne 13. 2. 2008) bylo možno vyřídit korespondenčně ve spojení s telefonickým jednáním se společností RITAS, s.r.o., a jejich opatření nemusel žalobce odkládat až na dobu, kdy se podle svých slov již cítil na cestu do Prahy.

Skutečnosti zjištěné z obsahu spisu spíše vyvolávají dojem, že si žalobce ve fázi řízení před správním orgánem prvního stupně neuvědomoval význam data ukončení pracovně právního vztahu se společností RITAS, s.r.o., pro posuzovanou žádost o přiznání

podpory v nezaměstnanosti (obě uváděná data ukončení pracovněprávního vztahu spadají do doby, kdy byl žalobce v dlouhodobé pracovní neschopnosti), a tento význam si uvědomil teprve až na základě odůvodnění správního rozhodnutí, které posléze napadl odvoláním. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že odvolací orgán, za daného skutkového i právního stavu věci, spornou otázku posoudil správně a nemohl rozhodnout jinak.

Při hodnocení zákonnosti postupu a rozhodnutí žalovaného je třeba vycházet z toho, že správní řád č. 500/2004 Sb. přijal, jak již bylo shora poznamenáno, jinou konstrukci odvolacího přezkumu ve spojení s řízením v prvním stupni, než kterou znal předchozí správní řád. Zvýšil totiž odpovědnost účastníka řízení za uplatňování rozhodných skutečností a jejich dokládání navrhovanými důkazy již v řízení před správním orgánem prvního stupně, a pro řízení odvolací ponechal prostor jen pro uplatňování takových skutečností či důkazů, které byly v době řízení před správním orgánem prvního stupně nejen mimo dispoziční sféru, ale také mimo povědomí účastníka řízení. Toto zákonné řešení se z povahy věci jeví plně opodstatněné přinejmenším tam, kde se jedná o řízení o žádosti účastníka řízení (jako je tomu v nyní posuzované věci), který si ve svém vlastním zájmu musí řádně a včas nejen zjistit (a to třeba i dotazem u příslušného správního orgánu), ale také zajistit, vše potřebné, co pro vyhovění žádosti účastníka předepisuje zákonná úprava.

Ostatně tento hodnotící přístup zaujímá i již existující judikatura Nejvyššího správního soudu, v níž se uvádí: *V řízeních o žádosti ... je koncentrace řízení plně na místě:. Je totiž v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady. Nemožnost přinášet nová tvrzení a návrhy důkazů v odvolání je tak jen důsledkem žadatelovy nečinnosti a nedostatečného poskytování součinnosti správnímu orgánu prvního stupně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 Ads 96/2008 – 115 www.nssoud.cz.)*

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že ze shora uvedených důvodů dal stěžovateli za pravdu, napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm bude městský soud vázán v souladu s ustanovením § 110 odst. 3 s. ř. s. vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Ve svém novém rozhodnutí Městský soud v Praze rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 24. února 2010

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu