



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **Z. P.**, zastoupený Mgr. Petrou Macounovou, advokátkou se sídlem Továřský vrch 1358/3, Liberec, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na poříčním právu 1/376, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 5. 2020, čj. MPSV-2020/102924-917, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 18. 12. 2020, čj. 60 Ad 12/2020-37,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Ustanovené zástupkyni žalobce Mgr. Petře Macounové, advokátce, **s e p ř i z n á v á** odměna a náhrada hotových výdajů za řízení o kasační stížnosti v celkové výši 1 300 Kč, která jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení předmětu řízení

[1] Úřad práce ČR – Krajská pobočka v Liberci (dále „úřad práce“) rozhodnutím ze dne 19. 3. 2020, čj. 21409/2020/LIB, odňal žalobci od 1. 3. 2018 dávku příspěvek na živobytí ve smyslu § 49 odst. 5 ve spojení s § 44 odst. 1 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. Úřad práce dospěl k závěru, že pobírané dávky jakožto veškeré uváděné příjmy žalobce (příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení) nepokrývají jeho pravidelné měsíční výdaje. Žalobce si pronajal nákladný byt a neoznámil skutečnosti rozhodné pro posouzení dávky, neboť nedoložil výši vlastních úspor a půjčky od jiných osob, které od nich podle výpisu z účtu obdržel. Přestože jej úřad práce vyzval k vysvětlení a doložení zdroje těchto příjmů, žalobce výzvě nevyhověl a požadované skutečnosti nedoložil. Nevysvětlil tak rozdíl mezi příjmy a (převyšujícími) výdaji,

přestože byl nadále schopen hradit náklady na bydlení a živobytí, z čehož úřad práce dovodil, že žalobce má další zdroj příjmů.

[2] Proti rozhodnutí o odejmutí příspěvku na živobytí podal žalobce odvolání, které žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí úřadu práce potvrdil. Žalovaný uvedl, že důvodem pro odejmutí příspěvku na živobytí bylo nesplnění povinností dle výzvy ze dne 5. 11. 2019. Zákon o pomoci v hmotné nouzi přesouvá břemeno tvrzení a důkazní břemeno na žadatele o dávky, neboť v § 49 jim ukládá povinnost osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši a výplatu, přičemž mezi tyto skutečnosti patří celkové sociální a majetkové poměry. Úřad práce si za tím účelem vyžádal výpis z bankovního účtu žalobce, z něž vyplynuly příchozí platby ve výši 16 000 Kč, 5 000 Kč, 2 369 Kč a 2 000 Kč. Pokud žalobce uvedl, že částečně šlo o vklad vlastních úspor a že další peníze mu půjčili jeho známí, avšak odmítl uvést jejich jména a doložit jakoukoliv smlouvu o půjčce (s tvrzením, že šlo pouze o ústně sjednané smlouvy), nebylo takové vysvětlení dostačující. Žalobce tak musel v době, kdy jeho příjmem byly pouze nepojistné sociální dávky (které nepostačovaly ani na pokrytí jeho osobních potřeb), disponovat jinými finančními prostředky, a tedy nevysvětlil svou celkovou situaci tak, jak po něm správní orgány požadovaly. Přinejmenším od února 2018 byl schopen zabezpečit si živobytí a hrazení nákladů na bydlení ze svých prostředků.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci. Namítal, že ve věci podal návrh na zastavení řízení, a jelikož mu úřad práce zaslal (opakované) oznámení o zahájení řízení ze dne 25. 2. 2020, mohl se domnívat, že předchozí řízení bylo zastaveno. Oznámení o zahájení řízení navíc není důvodem pro to, aby úřad práce přestal dávky vyplácet. Co se oznámení o zahájení řízení ze dne 25. 2. 2020 týče, jeho vedení bránila překážka litispendence. Úřad práce o odejmutí příspěvku na živobytí rozhodoval celkem třikrát (*jeho předchozí rozhodnutí byla opakovaně rušena, pozř. NSS*), ani tentokrát neodůvodnil, jaké skutečnosti jsou rozhodné pro nárok na dávku a na základě čeho. Žalobci nesdělil, že výše uvedená výzva a sdělení žalobce ze dne 22. 11. 2019 jsou jedinými podklady rozhodnutí a neumožnil se mu s nimi seznámit. Předchozí byt žalobce musel opustit, pronajal si téměř stejný byt v téže domě, za menší byt by neplatil o mnoho menší nájemné. Žalobce úřadu práce sdělil, že požadované písemné doklady neexistují a že využívá půjček od známých, kteří mu pomáhají pokrýt rozdíl mezi vyplácenými dávkami a jeho skutečnými životními potřebami. Výpomoc s pokrytím rozdílu mezi skutečnou spotřebou a výší vyplacených dávek nelze považovat za důvod k odejmutí dávky hmotné nouze. Úřad práce si musel v průběhu poskytování dávek být vědom toho, že dávky nepokrývají celkovou potřebu prostředků k zajištění živobytí. S pomocí dalších osob tedy bylo třeba počítat, nejednalo se o skutečnosti odůvodňující změnu rozhodných skutečností rozhodných pro trvání nároku na dávku. Řízení bylo zahájeno z moci úřední, v němž se předpokládá důkazní aktivita správního orgánu. Žalobce na formalistické, obecné a neodůvodněné výzvy úřadu práce reagoval.

[4] Krajský soud sice vytkl správním orgánům procesní pochybení jak dříve v řízení (kvůli nimž byla dřívější správní rozhodnutí rušena), tak bezprostředně před vydáním nyní žalobou napadeného rozhodnutí, avšak jako celek žalobu rozsudkem označeným v záhlaví zamítl. Tato procesní pochybení totiž v důsledku nezpůsobila zkrácení práv žalobce. Oznámení o zahájení správního řízení ze dne 25. 2. 2020 bylo vydáno bezdůvodně (ve věci již řízení bylo vedeno), což úřad práce sám naznal a takto nadbytečně zahájené řízení usnesením ze dne 21. 5. 2020 zastavil. Z toho však nelze dovodit, že by bylo zastaveno i dříve zahájené řízení o odejmutí příspěvku na živobytí, z něž vzešlo výše označené rozhodnutí úřadu práce (později napadené odvoláním, resp. žalobou). Z postupu správních orgánů je rovněž zřejmé, že návrh žalobce na zastavení řízení nepovažovaly za důvodný, byť se jím výslovně nezabývaly. Samotné usnesení úřadu práce o zastavení řízení o odejmutí příspěvku na živobytí zahájeného oznámením ze dne 25. 2. 2020 není předmětem tohoto soudního přezkumu, krajský soud se tedy námitkami s ním souvisejícími (vč. překážky litispendence zahájeného řízení) nezabýval (*řízení, z něhož vzešlo*

pokračování

napadené rozhodnutí, bylo zahájeno oznámením o zahájení řízení ze dne 28. 2. 2018, pozn. NSS). Podle krajského soudu jsou rozhodnutí žalovaného i úřadu práce přezkoumatelná, je z nich jednoznačně zřejmé, jaké důvody je vedly k odejmutí příspěvku na živobytí. Žalobce na výzvu nepředložil požadované dokumenty a neprokázal úspory anebo půjčky, které měly být zdrojem příchozích plateb na jeho bankovní účet. Navíc nesdělil žádné bližší informace ohledně osob, které mu měly peníze půjčovat. Jeho postoj spočívající v tom, že tyto informace odmítl úřadu práce sdělit z důvodu, že by tím mohly být narušeny jeho sociální vazby, neboť by se úřad práce na tyto osoby obrátil a jim by mohl v řízení hrozit postih, nelze podle krajského soudu akceptovat. Co se námitky neseznámení žalobce s podklady rozhodnutí týče, krajský soud upozornil, že správní orgány nemají povinnost seznámit účastníky řízení s konkrétními závěry, které na základě těch kterých jednotlivých podkladů hodlají v rozhodnutí zaujmout. Žalobci bylo v řízení opakovaně umožněno s podklady se seznámit, dokonce mu úřad práce dvakrát správní spis elektronicky zaslal (dne 11. 10. 2018 a 11. 4. 2019). Podstatné je, že rozhodnutí nebylo vydáno na základě podkladů, jejichž obsah by žalobci nebyl znám (což ostatně on sám ani nenámítal). Žalobce byl navíc do správního spisu nahlížet u soudu v době, kdy byl krajskému soudu předložen v jiné věci. Pokud tedy úřad práce 2. 3. 2020 znovu žalobci před vydáním rozhodnutí nepředložil podklady rozhodnutí tvořící správní spis, jednalo se o pochybení, které nemohlo vést ke zkrácení práv žalobce ve smyslu možnosti vyjádřit se k věci, případně označit či předložit důkazy. Správní orgány neměly ani povinnost, jak se žalobce mylně domnívá, reagovat na každé jeho písemné podání. Námitku, že nerozhodly o jeho opakovaných žádostech na ustanovení advokáta ve správním řízení, žalobce uplatnil podle krajského soudu opožděně, neboť ji vznesl až při ústním jednání ve věci.

[5] Co se samotných rozhodných důvodů pro odejmutí příspěvku na živobytí týče, krajský soud se ztotožnil se závěry správních orgánů. Bylo povinností žalobce jako příjemce příspěvku na živobytí osvědčit celkové majetkové poměry. Logicky byl tedy úřad práce oprávněn jej podle § 49 odst. 2 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi vyzvat k předložení dokladů, jejichž prostřednictvím lze prokázat celkové majetkové poměry, pokud zjistil, že jako příjmy žalobce deklaruje pouze nepojistné dávky, jejichž výše však v období uvedeném úřadem práce nepostačuje k hrazení nákladů na živobytí a bydlení. Ačkoliv své celkové sociální a majetkové poměry žadatel o dávku uvádí již do prohlášení o celkových sociálních a majetkových poměrech, poskytnutím tohoto prohlášení nelze považovat povinnosti příjemce dávek hmotné nouze v tomto ohledu za vyčerpané. Žalobce byl jako příjemce dávky hmotné nouze povinen poskytnout orgánům pomoci v hmotné nouzi potřebnou součinnost, a to i přes charakter řízení zahájeného *ex officio*. Vyšetřovací zásada (typická právě pro řízení zahajovaná *ex officio*) je v řízení dle zákona o pomoci v hmotné nouzi omezena, důkazní břemeno je do značné míry přesunuto na příjemce dávky, který je povinen vyhovět výzvě úřadu práce a nese negativní důsledky předvídané v § 49 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi, pokud v plném rozsahu výzvě nevyhoví a skutečnosti rozhodné pro trvání nároku na dávku, její výši a výplatu neosvědčí. Pokud žalobce výzvě ze dne 5. 11. 2019 nevyhověl a nevysvětlil, resp. neosvědčil své úspory, půjčky a zdroje, z nichž hradí výdaje převyšující jeho příjmy, byla taková skutečnost hodnocena v jeho neprospěch. Pochybením nebylo ani to, že úřad práce v uvedené výzvě neoznačil, jakými konkrétními důkazy má žalobce tyto skutečnosti osvědčit, případně že výzva výslovně neuváděla, aby žalobce sdělil, kdo mu finanční prostředky poskytl. V kontextu celého řízení totiž nelze tuto výzvu považovat za nesplnitelnou, neurčitou, šikanózní anebo neodůvodněnou, nebylo ji třeba ani dále jakkoliv měnit, neboť žalobce dal ve sdělení ze dne 22. 11. 2019 jasně najevo, že jí nevyhoví.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. V prvním okruhu námitek napadá procesní postup úřadu práce a žalovaného, který krajský soud nesprávně aproboval, resp. nepřihlédl k souvisejícím žalobním námitkám. Stěžovatel uvádí,

že na výzvu úřadu práce z 5. 11. 2019 reagoval. Výzva byla neurčitá a nesrozumitelná, nebylo v ní uvedeno, co po něm úřad práce požaduje, a proto jí nebylo možno vyhovět. K doložení písemných podkladů sdělil, že žádné neexistují, což uvedl v doplnění žaloby a krajský soud se s tím nevypořádal. Nepřihlédl ani k tomu, že ze základních zásad správního řízení plyne požadavek, aby výzva k osvědčení skutečností byla ze strany správního orgánu konkrétní a aby v ní byly uvedeny důvody (pochybnosti správního orgánu), kvůli nimž je třeba účastníka řízení tímto způsobem vyzvat k doplnění informací a podkladů. Úřad práce měl stěžovateli sdělit, zdali výzvu považoval za splněnou, a pokud nikoliv, měl jej poučit, jak ji má splnit anebo doplnit. Podle judikatury NSS má úřad práce poskytnout žadateli potřebnou součinnost, tím spíše, jde-li o řízení zahájené *ex officio*. Krajský soud nevzal v potaz, že orgány pomoci v hmotné nouzi nemají zneužívat své postavení. Přestože žadatel o plnění od státu má vyvinout příslušné, aby prokázal, že jsou u něj nadále dány skutečnosti svědčící o trvání nároku na dávku, správní orgány musí dotčeným osobám vycházet pokud možno vstřícně, neboť veřejná správa je službou veřejnosti. Krajský soud nevzal v úvahu ani skutečnost (byť ji v odůvodnění rozsudku sám uvedl), že úřad práce stěžovateli vyzval k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí společně s oznámením o zahájení řízení ze dne 25. 2. 2020. Takový postup je v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu, podle něhož má být účastníkovi řízení poskytnut prostor pro seznámení se s podklady před vydáním rozhodnutí, nikoliv po zahájení řízení. Krajský soud tak nepřihlédl k tomu, že úřad práce již při zahájení řízení věděl, jak a z jakých důvodů rozhodne, přesto nepodal žádné vysvětlení k vyjádření stěžovatele ze dne 22. 11. 2019.

[7] Jak plyne z obsahu správního spisu, stěžovatel reagoval na všechny otázky vznesené úřadem práce, přičemž vznesl mnoho námitek. Důvodně tak předpokládal, že se jimi bude úřad práce (resp. žalovaný) zabývat, a to za účelem zjištění stavu věci a s ohledem na šetření a zachování práv nabytých v dobré víře a oprávněné zájmy stěžovatele, v tomto případě zachování dávek hmotné nouze. Úřad práce měl přihlédnout ke sdělení (anebo se s ním jinak vypořádat), že k půjčkám neexistují písemné smlouvy. Jestliže tak neučinil a krajský soud jeho postup aproboval, jedná se z jeho strany o nesprávné posouzení právní otázky, mj. i proto, že úřad práce stěžovateli ve vyjádření z 19. 2. 2018 vyzval, aby doložil písemnou smlouvu o půjčce, a pokud ji nemá, aby tuto skutečnost správnímu orgánu sdělil, což stěžovatel učinil. Postoj stěžovatele ohledně odmítnutí sdělení informací o svých věřitelích, který mu krajský soud vytýká, nebyl důvodem pro odejmutí dávek. Úřad práce shromáždil jen skutečnosti svědčící pro odejmutí dávky a nevyvinul dostatečné úsilí k tomu, aby zjistil skutkový stav věci. Ten podle stěžovatele potřebuje zásadní doplnění. Krajský soud nevzal do úvahy, že identifikace stěžovatelových věřitelů nebyla předmětem správního řízení ani žádné z výzev, které mu úřad práce zaslal. Nejvyššímu správnímu soudu je z úřední činnosti (formuláře pro ustanovení zástupce) známo, kdo stěžovateli s úhradou měsíčních výdajů pomáhá. Krajský soud byl povolán přezkoumat napadené správní rozhodnutí v plné jurisdikci. Pokud se spokojil s tím, co shromáždil úřad práce, rozhodoval rovněž na základě neúplně zjištěného skutkového stavu, proč z tohoto důvodu měl zrušit již napadené správní rozhodnutí, avšak neučinil tak. Odejmutí dávky je krajním opatřením a nikoliv běžným nástrojem řešení agendy hmotné nouze, je možno využít jej jen v případech, kdy jsou nade vše pochybnost splněny zákonné podmínky pro takový postup. Pakliže krajský soud v rozsudku uvedl, že i v některých jiných řízeních (např. řízení vedené před NSS ohledně žádosti na osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce) není stěžovatel ochoten sdělovat, z čeho hradí své pravidelné měsíční výdaje, jedná se o odlišnou situaci oproti správnímu řízení o ověření skutečností rozhodných pro nárok na dávky u příjemce již dříve přiznané dávky. V takovém případě musí být výzva k osvědčení skutečností odůvodněná a splnitelná. Stěžovatel dále nesouhlasí s tím, že by neuvedení bližších důvodů pro zahájení řízení v oznámení ze dne 28. 2. 2018 nepředstavovalo zkrácení jeho práv způsobem, který by mohl mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Žádné porušení procesních pravidel není omluvitelné.

[8] Stěžovatel dále neměl možnost vyjádřit se k záznamu o průběhu jednání před úřadem práce, neboť o jeho pořízení se dozvěděl až z rozhodnutí žalovaného, což krajský soud nevzal

pokračování

v úvahu. Úřednice při něm nepořizovala protokol a stěžovatel ji musel k pořízení protokolu vyzvat. Úřad práce dále stěžovatele při jednání konaném 2. 3. 2020 neupozornil, že hodlá ve věci vycházet toliko z výzvy z 5. 11. 2019 a z jeho vyjádření k této výzvě z 22. 11. 2019, přestože jej stěžovatel požádal, aby mu úřad práce předložil konkrétní podklady (vč. seznamu), na jejichž základě bude ve věci rozhodovat. Následně stěžovatel požádal o přiměřené prodloužení lhůty za účelem vyjádření se k podkladům, což krajský soud ponechal bez povšimnutí (přestože bylo povinností úřadu práce vyřídit podání stěžovatele před vydáním rozhodnutí ve věci). Úřad práce a žalovaný navíc ignorovali vyjádření a sdělení stěžovatele, ke kterým se nijak nevyjádřili. Krajský soud v tomto ohledu pochybil, jestliže takový postup správních orgánů považoval za souladný se zákonem. Smyslem § 36 odst. 3 správního řádu je, aby účastník řízení mohl uplatnit výhrady anebo jiné procesní návrhy, a tedy aby rozhodnutí vycházelo ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci (anebo ze stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti). Jestliže úřad práce vyšel pouze z jím uvedených podkladů a nezohlednil vyjádření stěžovatele, zkrátil jej na jeho procesních právech. Krajský soud tak zcela pominul, že bylo zasaženo právo stěžovatele na spravedlivý proces. Správní orgány dále mají povinnost vypořádat se s námitkami a návrhy účastníků, a přestože nejsou všemi vázány, mají povinnost účastníkovi sdělit, jak je posoudily. Krajský soud nepřijatelně omluvil stručné odůvodnění žalovaného k otázce (ne)seznámení se s podklady rozhodnutí, přičemž uvedl, že není nepřezkoumatelné a není namístě nadále a opětovně oddalovat přezkum správních rozhodnutí ve věci. Takové oddalování však bylo způsobeno nesprávnou činností obou správních orgánů, zejména úřadu práce, jehož rozhodnutí byla opakovaně rušena. Stěžovatel trvá na tom, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné a nelze jeho libovůli omluvit „přepjatým formalismem“. Řádné a precizní odůvodnění správních rozhodnutí je jedním z pilířů práva na spravedlivý proces.

[9] V dalším bodě stěžovatel napadá procesní postup krajského soudu. Krajský soud totiž nepřipustil jako důkaz zvukový záznam z jednání u úřadu práce ze dne 2. 3. 2020 (*ze zvukového záznamu z ústního jednání u krajského soudu ze dne 10. 12. 2020 plyne, že stěžovatel navrhoval provést zvukový záznam pořízený úřadem práce, přičemž nabídl i svůj vlastní záznam „pro porovnání“; pozn. NSS*), z něhož plyne, že mu úřednice úřadu práce podala jen obecná sdělení. Z něj by vyplynulo, že odmítla pořídit protokol z jednání a že neměla v úmyslu stěžovateli předložit konkrétní podklady, z nichž bude úřad ve věci vycházet.

[10] Na závěr stěžovatel namítá, že krajský soud nesprávně posoudil žalobní námitku ohledně nepořízení protokolu z jednání konaného dne 2. 3. 2020 jako opožděnou. Stěžovatel totiž již ve včasné doplnění žaloby uvedl, že „*úřad práce se nevypořádal s námitkami učiněnými v podání z 2. 3. 2020*“; v němž je námitka nesepsání protokolu uvedena.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti soudu sdělil, že stěžovatel byl ve správním řízení opakovaně vyzván, aby vysvětlil, z jakých zdrojů hradí své základní potřeby, neboť dávky pomoci v hmotné nouzi (které deklaroval jako svůj jediný příjem) k jejich pokrytí nepostačovaly. Stěžovatel k tomu uvedl, že finanční prostředky si opatřuje z vlastních úspor a z půjček, avšak nebyl ochoten sdělit žádný relevantní údaj k ověření tohoto tvrzení. Tvrzení ohledně vlastních úspor je obzvláště nevěrohodné tehdy, pakliže v prohlášení o sociálních a majetkových poměrech uvedl, že žádné úspory nemá, a dávky pomoci v hmotné nouzi nepokrývají ani jeho pravidelné náklady. Stěžovatel deklaroval, že doplňující informace úřadu práce sdělit nehodlá. Předchozí výzvy byly dostatečně určité a je z nich zřejmé, že úřadu práce vznikly pochybnosti o celkových sociálních a majetkových poměrech stěžovatele. Důvody pro odejmutí příspěvku na živobytí byly v napadených rozhodnutích vysvětleny. Dávky pomoci v hmotné nouzi jsou dávkami subsidiární povahy, které náleží osobě, která nemá dostatek prostředků na zajištění základních životních potřeb a která není schopna si prostředky ani s pomocí blízkých či jiným způsobem zajistit sama. Vzhledem k tomu, že majetkové a sociální poměry stěžovatele jsou rozhodnými skutečnostmi pro přiznání nebo trvání nároku na pomoc v hmotné nouzi, avšak stěžovatel tyto poměry neosvědčil, bylo namístě dávku pro nesplnění výzvy odejmout. Úřad práce stěžovateli umožnil

nahlížení do spisu a poučil ho o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, čímž splnil svou zákonnou povinnost. Dal tím dostatečně najevo, že již shromáždil všechny podklady pro rozhodnutí ve věci. Veškeré podklady rozhodnutí jsou součástí správního spisu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných kasačních důvodů a zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že stěžovatel formálně napadl rozsudek krajského soudu mj. i z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy pro jeho nepřezkoumatelnost. Jelikož ale v tomto ohledu nevznesl žádné konkrétní výhrady (tedy neuvedl, z jakých důvodů napadený rozsudek považuje za nepřezkoumatelný), Nejvyšší správní soud se touto námitkou zabýval pouze v rozsahu přezkumu *ex officio*. Dospěl k závěru, že napadený rozsudek nepřezkoumatelný není, neboť je srozumitelný, je z něj patrné, jak krajský soud jednotlivé námitky posoudil, na základě jakých důvodů a výrok i odůvodnění rozhodnutí jsou vzájemně souladné (k tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-78, č. 133/2004 Sb. NSS, anebo usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). K tomu je namísto dodat, že kasační námitky spočívající v tom, že krajský soud nepřihlédl k některým skutečnostem, nevyhodnotil Nejvyšší správní soud jako konkrétní námitky nepřezkoumatelnosti, ale jako nesprávné posouzení právních otázek (s nimiž se vypořádává níže v tomto rozsudku).

[15] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zdali se krajský soud dopustil procesního pochybení, pokud vyhodnotil žalobní námitku ohledně nepořízení protokolu z jednání konaného dne 2. 3. 2020 jako opožděnou. Stěžovatel v tomto směru namítá, že již v doplnění žaloby uvedl, že se úřad práce nevypořádal s námitkami učiněnými v podání ze dne 2. 3. 2020, v němž je námitka nesepsání protokolu obsažena. S touto námitkou se Nejvyšší správní soud neztotožnil. Podle § 71 odst. 2 s. ř. s. platí, že *rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může [žalobce] jen ve lhůtě pro podání žaloby*. Námitka spočívající v tom, že úřad práce nepořizoval z jednání konaného dne 2. 3. 2020 protokol, je samostatným žalobním bodem (byť spadajícím pod širší okruh námitek napadajících procesní postup správních orgánů). Pakliže stěžovatel tento bod nevznesl ve lhůtě pro podání žaloby (tedy přímo v žalobě anebo v jejím včasném doplnění), a uplatnil jej až při ústním jednání ve věci po uplynutí této lhůty, jedná se o opožděně uplatněný žalobní bod, jak správně konstatoval krajský soud. Tuto skutečnost nemůže zhojit ani výše uvedená kasační argumentace stěžovatele. Způsobem tvrzeným stěžovatelem nelze do soudního řízení automaticky vtáhnout veškeré námitky, které stěžovatel vůči úřadu práce v podání z 2. 3. 2020 vznesl. Stěžovatel totiž v doplnění žaloby namítal, že se s námitkami v něm obsaženými úřad práce nevypořádal. Takto koncipovaná námitka tedy směřuje proti tomu, zdali se úřad práce s uplatněnými námitkami vypořádal, anebo nikoliv, přičemž jde případně o vadu, kterou z podstaty věci může napravit žalovaný v odvolacím řízení. V žádném případě nelze z takto uplatněného žalobního bodu dovozovat (a po krajském soudu nelze takový úsudek požadovat, neboť stěžovatel jej výslovně neuvedl), že veškeré námitky uplatněné v podání ze dne 2. 3. 2020 stěžovatel vznáší i v řízení před krajským soudem. Stěžovatel tímto způsobem uplatnil pouze námitku, že se úřad práce nezabýval ve správním řízení tím, co uvedl do podání zaslání v návaznosti na konané ústní jednání. Touto námitkou se krajský soud zabýval a vypořádal se s ní. Konkrétní a výslovnou námitku nepořízení protokolu z jednání stěžovatel včas v žalobě neuplatnil. Současně je třeba připomenout, že soudní řízení správní je založeno na dispoziční zásadě. Je tedy na stěžovateli, jestli a proti jakému rozhodnutí žalobu podá, zda omezí rozsah výroků, proti nimž ji směřuje, a na základě jakých důvodů se bude

pokračování

u soudu dožadovat přezkumu. Jinak řečeno, bylo na něm, aby uvedenou námitku uplatnil řádně a včas. Pokud tak neučinil, nelze krajskému soudu vytýkat, že ji (v souladu se zákonem) posoudil jako opožděnou.

[16] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zdali krajský soud postupoval správně, pokud nepřipustil jako důkaz zvukový záznam z jednání ze dne 2. 3. 2020. Krajský soud tento navržený důkaz neprovedl s tím, že pro posouzení daného žalobního bodu postačuje písemný protokol založený ve správním spise, z něhož jasně plyne, že stěžovateli nebyl spisový materiál předložen a byl seznámen se stanoviskem úřadu práce, že nevyhověl výzvě na osvědčení svých dřívějších tvrzení. Proti tomuto zjištění stěžovatel nic nenamítal. Podrobné zjišťování chování úředních osob vůči stěžovateli krajský soud nepovažoval za potřebné. Nejvyšší správní soud nepovažuje kasační námitku za důvodnou a zcela se ztotožňuje s tím, že pro posouzení důvodnosti žalobních námitek postačoval písemný protokol. Krajský soud dal stěžovateli za pravdu, že mu úřad práce nepředložil správní spis ve věci tak, aby se mohl seznámit s jeho obsahem (a tedy podklady pro rozhodnutí ve věci). Zákoností tohoto postupu správního orgánu se však zabýval na jiném místě v napadeném rozsudku. Z kasační stížnosti plyne, že ze zvukového záznamu mělo vyplynout, že úřednice úřadu práce stěžovateli podala jen obecná sdělení, odmítla pořídit protokol z jednání a neměla v úmyslu stěžovateli předložit konkrétní podklady sloužící pro rozhodnutí ve věci. Jelikož tyto skutečnosti krajský soud v nyní napadeném rozsudku nijak nerozporuje, naopak se s nimi na základě písemného protokolu ztotožnil, není zřejmé, jakým způsobem měl krajský soud neprovedením důkazu pochybit, resp. v čem stěžovatel shledává nezákonnost takového pochybení. Jelikož tedy měly ze zvukového záznamu podle stěžovatele vyplynout skutečnosti, které krajský soud zohlednil i bez jeho provedení na základě písemného protokolu, nejsou související námitky důvodné.

[17] Stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti (stejně jako dříve v průběhu celého správního řízení a řízení před krajským soudem) velké množství námitek zpochybňujících postup správních orgánů, resp. způsob, jakým tento postup aproboval krajský soud. Nejvyšší správní soud se však může zabývat pouze těmi kasačními námitkami, jimiž stěžovatel napadá závěry krajského soudu a přináší vlastní argumentaci, proč jsou dle jeho názoru závěry soudu nesprávné. Nejvyšší správní soud se tedy nemohl zabývat těmi námitkami, u nichž stěžovatel jen zopakoval dříve uplatněné žalobní body, s nimiž se již krajský soud vypořádal (k tomu srov. např. usnesení NSS ze dne 30. 6. 2020, čj. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS). Jedná se především o námitku neseznámení stěžovatele s konkrétními podklady rozhodnutí ze strany úřadu práce, s níž se krajský soud plně vypořádal v bodě 51 napadeného rozsudku. Poukázal na to, že stěžovateli bylo umožněno seznámit se se všemi podklady shromážděnými ve správním spise, a že není povinností správních orgánů sdělovat účastníkům řízení, jaké konkrétní závěry a na základě kterých konkrétních podkladů hodlají v rozhodnutí zaujmout. Tyto závěry stěžovatel nezpochybňuje ničím jiným než tím, co již dříve uvedl v žalobě. Ze stejných důvodů je nepřipustná i námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného (dovozovaná z toho, že se žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí podle stěžovatele nezabýval otázkou jeho neseznámení s podklady před vydáním rozhodnutí úřadu práce). Ve vztahu k tomu stěžovatel v kasační stížnosti nepřednesl žádnou relevantní argumentaci nad rámec pouhého obecného nesouhlasu se způsobem, jakým se s touto otázkou vypořádal krajský soud v bodě 53 napadeného rozsudku. Uvedl pouze, že požadavky na precizní odůvodnění správních rozhodnutí lze považovat za jeden z pilířů práva na spravedlivý proces. To však samo o sobě nepředstavuje projednatelnou kasační námitku, neboť takto obecně koncipovaná úvaha nijak nezpochybňuje konkrétní důvody, pro které krajský soud neshledal rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným.

[18] Obdobně lze považovat za nepřipustnou i tu část kasační argumentace, podle níž se ani úřad práce, ani žalovaný nezabývali námitkami a návrhy stěžovatele vznesenými v průběhu správního řízení (zejména v podání ze dne 2. 3. 2020), přestože důvodně očekával, že správní orgány na ně reagovat budou. Touto otázkou se již zabýval krajský soud v bodě 55 napadeného

rozsudku, v němž uvedl, že „není bez dalšího povinností správního orgánu reagovat písemně na každé podání účastníka řízení. Postačilo, že úřad práce na žalobcovy vyhrady reagoval ve svém rozhodnutí, rovněž žalovaný se otázkou seznámení s podklady rozhodnutí při jednání dne 2. 3. 2020 alespoň stručně zabýval“. I v tomto směru stěžovatel v kasační stížnosti odkazuje pouze na zkrácení jeho procesních práv v důsledku nezohlednění jeho procesních návrhů a vyjádření. Ani tato námitka není projednatelná. V rovině, v níž stěžovatel pouze (jinými slovy) opakuje svou žalobní argumentaci, je nepřipustná, neboť se touto otázkou již zabýval krajský soud a stěžovatel jeho závěry konkrétně nezpochybňuje. Stejně je tomu i v případě námitky, že jej úřad práce neseznámil s konkrétními podklady, na jejichž základě bude rozhodovat (což krajský soud vypořádal v bodech 51 a 52 napadeného rozsudku).

[19] Nepřipustnou je dále i námitka, podle níž stěžovatel požádal v podání ze dne 2. 3. 2020 o prodloužení lhůty za účelem seznámení se s podklady, o čemž měl úřad práce rozhodnout. Stěžovatel ji neuplatnil ani v žalobě, ani při ústním jednání před krajským soudem (a to ani v souvislosti s námitkou nepoživování protokolu z jednání), a vznesl ji poprvé až v kasační stížnosti (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Stejně je tomu i v případě námitky spočívající v tom, že stěžovatel požádal při jednání dne 2. 3. 2020 o prodloužení lhůty pro seznámení se s konkrétními podklady rozhodnutí (viz výše), na což správní orgány nijak nereagovaly a s touto žádostí se nevypořádaly. Rovněž takto formulovanou námitku stěžovatel poprvé vznesl až nyní v kasačním řízení, přestože ji mohl uplatnit již dříve. Stěžovatel v žalobě pouze obecně uvedl, že se správní orgány nevypořádaly s jeho dříve uplatněnými vyjádřeními a návrhy, zejména s námitkami uvedenými v podání ze dne 2. 3. 2020. Z takto koncipovaného žalobního bodu však nelze dovodit, že by jím uplatnil i výše formulovanou námitku vztahující se výslovně k návrhu na prodloužení lhůty. S uvedeným žalobním bodem se krajský soud vypořádal způsobem již shora popsáním. Nepřipustnou je i kasační námitka spočívající v tom, že výzva z 5. 11. 2019 nebyla dostatečně určitá, neboť stěžovatel dříve sdělil, že písemné doklady o původu zjištěných prostředků neexistují. S těmito otázkami se krajský soud vypořádává v bodech 58 až 61 napadeného rozsudku, přičemž tyto závěry stěžovatel nyní nijak konkrétně nerozporuje. Dodává pouze, že mu měl úřad práce sdělit, zdali považuje danou výzvu za splněnou, či je třeba ji dále doplnit. Ani tuto námitku však stěžovatel nevznesl v řízení před krajským soudem, přestože tak učinit mohl. Nejedná se ani o přímou reakci na způsob, jakým krajský soud vypořádal daný žalobní bod.

[20] Na odůvodnění napadeného rozsudku lze odkázat rovněž v tom ohledu, v němž krajský soud přezkoumal postup správních orgánů ohledně opětovného zahájení (později zastaveného) řízení ve věci odejmutí dávek. Pakliže stěžovatel nyní namítá, že je nepřijatelné, aby mu úřad práce jedním úkonem oznámil zahájení řízení a zároveň jej vyzval k seznámení se s podklady, zcela opomíjí rozhodné závěry, na nichž rozsudek krajského soudu stojí. Ten uvedl, že oznámení o zahájení řízení nebylo namístě a tento postup správním orgánům vytkl, neboť ve věci již bylo řízení zahájeno oznámením ze dne 28. 2. 2018 a do doby vydání oznámení ze dne 25. 2. 2020 nebylo skončeno. Z toho zcela jednoznačně plyne, že se úřad práce nyní namítaného pochybení nedopustil, neboť výzva k seznámení s podklady (která byla součástí později zrušeného oznámení) byla stěžovateli zaslána dva roky po zahájení řízení, a zároveň před vydáním rozhodnutí ve věci. Proto nebyla stěžovatelova práva nijak zkrácena, jak podrobně rozvedl krajský soud v bodě 52 napadeného rozsudku. Ani v tomto ohledu tedy stěžovatel jeho závěry v kasační stížnosti nereflektoval. Stejně tomu je i v případě námitky, že „ke dni vydání rozhodnutí o odejmutí dávky neprobíhalo jiné řízení než řízení zahájené dne 25. 2. 2020, které bylo následně dne 21. 5. 2020 zastaveno“. I z ní je patrné, že stěžovatel nezohlednil závěry krajského soudu, ale setrval na své dřívější argumentaci.

[21] Stěžovatel dále namítal, že neuvedení důvodů pro zahájení řízení v (původním) oznámení úřadu práce zkrátilo jeho procesní práva. I touto otázkou se již krajský soud podrobně zabýval (v bodě 48 rozsudku), přičemž stěžovatel s jeho závěry nadále nesouhlasí. K tomu uvedl, že „žádné porušení procesních pravidel správního orgánu není omluvitelné, neboť negativně ovlivňuje vnímání

pokračování

průběhu řízení účastníkem řízení. [...] Pozornost účastníka řízení je tak odváděna od skutkových a hmotně právních otázek k procesním“. Z § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. plyne, že soud zruší i bez nařízení jednání rozhodnutí správního orgánu *pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.* Konstantní judikatura správních soudů (z níž bezesporu vyšel i krajský soud) toto ustanovení vykládá tak, že důvod pro zrušení správního rozhodnutí nepředstavuje taková vada řízení, která zcela jistě neovlivnila obsah žalobou napadeného rozhodnutí, tedy pokud by obsah rozhodnutí byl totožný, i kdyby k vadě nedošlo (k tomu srov. např. rozsudky NSS ze dne 8. 3. 2007, čj. 8 Afs 102/2005-65, a ze dne 22. 3. 2017, čj. 2 As 322/2016-39). V napadeném rozsudku krajský soud rozvedl, že vzhledem k výzvě úřadu práce ze dne 16. 2. 2018 k objasnění rozdílů mezi příjmy a výdaji, která předcházela oznámení o zahájení řízení ze dne 28. 2. 2018, muselo být stěžovateli zřejmé, proč je řízení o odejmutí dávky vedeno (resp. v čem spočívají pochybnosti úřadu práce o trvání nároku na tuto dávku). Krajský soud připustil, že úřad práce mohl tyto důvody specifikovat v oznámení o zahájení řízení, skutečnost, že tak neučinil, však nijak nezasáhla do stěžovatelových práv. S tím Nejvyšší správní soud souhlasí, přičemž podotýká, že i kdyby se o procesní pochybení jednalo, nemělo by za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí (viz výše uvedená judikatura). Tato kasační námitka tak není důvodná.

[22] Další kasační námitka spočívá v tom, že úřad práce měl stěžovateli sdělit, zda považuje požadavky výzvy ze dne 5. 11. 2019 za splněné, a pokud nikoliv, měl jej vyzvat k doplnění. Tuto výzvu stěžovatel nadále považuje za neurčitou a nesrozumitelnou, neboť úřadu práce již dříve sdělil, že podklady prokazující původ jeho finančních prostředků (zjištěných z výpisu jeho bankovního účtu) neexistují. Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že nepovažuje za pochybení úřadu práce, pokud stěžovateli nesdělil, jakými konkrétními důkazy má doložit výši svých vlastních finančních úspor a původ zbylých (půjčených) peněz, a naopak mu v tomto ponechal prostor. Ani v tomto směru stěžovatel nereaguje na podrobný způsob, jakým se krajský soud s žalobními body vypořádal, a z převážné míry pouze opakuje již dříve vznesenou argumentaci. Námitka neurčitosti a nesrozumitelnosti výzvy ze dne 5. 11. 2019 je tak v dané podobě v řízení o kasační stížnosti nepřipustná, neboť se s ní krajský soud již v napadeném rozsudku vypořádal. Krajský soud dále zdůraznil, že v podání ze dne 22. 11. 2019 dal stěžovatel zcela jasně najevo neochotu sdělit úřadu práce jakékoliv podrobnosti ohledně půjček, přičemž ve správním řízení neosvědčil tvrzené skutečnosti ohledně původu peněz zjištěných z bankovního výpisu (úspory a půjčky). Stěžovatel nesouhlasí s tím, že břemeno prokázat tyto skutečnosti tížilo v řízení zahájeném *ex officio* jeho, naopak namítá, že úřad práce (resp. žalovaný) mají povinnost zjistit úplný skutkový stav ve věci. I s touto otázkou se však krajský soud již dostatečně vypořádal a kasační argumenty stěžovatele jeho závěry nijak nevyvrací (buď jsou již dříve vypořádané anebo jen velmi obecné), proto se ani touto otázkou Nejvyšší správní soud podrobně nezabýval. Lze jen zopakovat, že podle § 49 odst. 2 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi je příjemce dávky mj. povinen „*osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, na její výši nebo výplatu*“ a „*vyhovět výzvě orgánu pomoci v hmotné nouzi, aby osvědčil skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu, a to ve lhůtě do 8 dnů ode dne doručení výzvy*“, přičemž pokud tak neučiní, může být podle odst. 5 téhož ustanovení výplata dávky zastavena nebo dávka odejmuta. Krajský soud se zcela vypořádal s tím, že stěžovatel výzvě úřadu práce nevyhověl a tvrzené skutečnosti neosvědčil, přestože si musel být vědom jak toho, co a z jakého důvodu po něm úřad práce požaduje, tak si zároveň mohl a měl být vědom následků nevyhovění výzvy. V tomto ohledu tak lze plně odkázat na závěry krajského soudu, které stěžovatel nyní přímo (tedy nad rámec již dříve uplatněné žalobní argumentace) nezpochybňuje.

[23] Pokud stěžovatel nyní uvádí, že krajský soud neměl aprobovat postup správních orgánů ohledně vypořádání nedoložení písemných smluv o půjčkách (které, jak dříve sdělil, neexistovaly), nelze s touto námitkou souhlasit. Zaprvé, krajský soud se i s touto otázkou v napadeném rozsudku již vypořádal. Zadruhé, stěžovatel tvrzené skutečnosti mohl osvědčit i jinými způsoby, např. identifikací věřitelů, kteří mu půjčky poskytli a kteří by úřadu práce mohli sdělit, zdali

je takové tvrzení pravdivé, či nikoliv. Není rozhodné (jak se stěžovatel nadále domnívá), jestli jej k identifikaci věřitelů výslovně úřad práce vyzval, anebo nikoliv. Jak plyne z výše popsaných závěrů krajského soudu, s nimiž kasační soud souhlasí, stěžovatel dal v podání ze dne 22. 11. 2019 jasně najevo, že jména věřitelů nesdělí, neboť je odmítá úřadu práce identifikovat. Jakékoliv související doplnění výzvy ze dne 5. 11. 2019 tak nebylo nutné, naopak stěžovatel mohl kdykoliv po zbytek správního řízení svůj postoj přehodnotit, požadované informace sdělit, a tím osvědčit tvrzené skutečnosti. Jestliže tak neučinil, nese zákonem předvídané důsledky svého jednání. Nadto lze dodat (jak též uvedl krajský soud), že stěžovatel odmítá jména svých věřitelů sdělit i v jiných soudních řízeních; na to stěžovatel reagoval pouze tím, že Nejvyššímu správnímu soudu je z úřední činnosti (podle přílohy k žádosti o ustanovení zástupce) známo, kdo mu pomáhá s úhradou měsíčních výdajů. Taková argumentace však nemůže být důvodná, neboť povinnost vyhovět výzvě orgánu pomoci v hmotné nouzi má příjemce dávky (resp. žadatel o ni) vůči orgánu pomoci v hmotné nouzi, tedy zde stěžovatel vůči úřadu práce. Nemůže tedy být rozhodné, zdali jím požadované informace stěžovatel sdělil v některém z (pozdějších) řízení u správních soudů, které vede. Pokud totiž nevyhověl uvedené výzvě (tedy neosvědčil tvrzené skutečnosti rozhodné pro posouzení trvání nároku na dávku), naplnil předpoklady, za nichž může úřad práce rozhodnout o odejmutí dávky.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené neshledal žádnou z uplatněných kasačních námitek důvodnou, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[25] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému nevznikly náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[26] Nejvyšší správní soud stěžovateli k jeho žádosti za účelem podání kasační stížnosti ustanovil usnesením ze dne 21. 1. 2021, čj. Na 2/2021-24, zástupkyni Mgr. Petru Macounovou, advokátku. Náklady v podobě odměny ustanovené zástupkyně a náhrady hotových výdajů platí stát (§ 35 odst. 10 s. ř. s.). Odměna zástupkyně stěžovatele byla stanovena za jeden úkon právní služby spočívající v podání (včetně doplnění) kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Zástupkyni stěžovatele tak náleží odměna ve výši 1 000 Kč [§ 7 bod 3 ve spojení s § 9 odst. 2 advokátního tarifu]. Vedle toho má zástupkyně stěžovatele též právo na náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupkyně stěžovatele není plátkyní DPH, celkově jí tedy přísluší odměna za zastupování stěžovatele v řízení o kasační stížnosti ve výši 1 300 Kč. Tuto částku jí NSS vyplatí do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně 31. ledna 2022

Milan Podhrázký
předseda senátu