



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **Ing. L. K.**, zast. JUDr. Gerardem Wranikem, advokátem, se sídlem Žižkova 2379, Poliklinika, Karviná - Mizerov, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 6. 2008, č. j. 1 Cad 68/2004 - 66,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 6. 2008, č. j. 1 Cad 68/2004 - 66, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojil proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 6. 2008, č. j. 1 Cad 68/2004 - 66, (dále jen „napadený rozsudek“), jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 7. 2004, č. j. 2004/23483-44, (dále jen „napadené rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Úřadu práce v Karviné ze dne 30. 3. 2004, č. j. KAB-701/2004-TBT1, jímž bylo stěžovateli přiznáno ode dne 1. 1. 2004 hmotné zabezpečení uchazeče o zaměstnání ve výši 0 Kč.

V **žalobě** stěžovatel uvedl, že mu zaměstnavatel OKD, BASTRO, a. s., dal výpověď dne 16. 9. 2003 podle ustanovení § 65 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, v tehdy platném znění (dále jen „zákoník práce“), v důsledku odvolání z funkce výrobně-technického náměstka dne 10. 11. 1999 s odůvodněním, že pro něj nemá volné vhodné pracovní místo. Zároveň uvedl, že na tuto výpověď byla dne 19. 2. 2004 podána žaloba pro neplatnost k Okresnímu soudu v Ostravě. Stěžovatel se domnívá, že mu v průběhu

výpovědní doby v období od 16. 9. 2003 do 31. 12. 2003 příslušela náhrada mzdy ve výši průměrného výdělku, který mu náležel podle platné pracovní smlouvy. Stěžovatel dále uvedl, že mu zaměstnavatel měl vypočítat průměrný výdělek ode dne 30. 11. 1999, protože mu nepřiděloval jinou práci a neposkytoval mzdu. Pokud ovšem úřad práce vypočetl hmotné zabezpečení podle průměrného výdělku 0 Kč, pak legalizoval protiprávní jednání zaměstnavatele a podílí se na jeho negativních následcích. Podle stěžovatele nelze přihlížet k potvrzení o zaměstnání ze dne 5. 1. 2004, které bylo vystaveno v důsledku protiprávního jednání zaměstnavatele. Proto navrhl, aby městský soud shledal rozhodnutí žalovaného „neplatným“, vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení, v němž by byl žalovaný povinen vydat nové rozhodnutí a přiznat stěžovateli hmotné zabezpečení uchazeče o zaměstnání ve výši 26 771 Kč netto. Zároveň navrhl, aby žalovaný byl povinen uhradit stěžovateli finanční a sociální újmu v období od 5. 1. 2004 do nabytí právní moci rozsudku.

Městský soud zamítl žalobu **napadeným rozsudkem**. V odůvodnění zrekapituloval žalobu i vyjádření žalovaného, jakož i obsah spisové dokumentace. Z obsahu správního spisu zejména zjistil, že rozhodnutím Úřadu práce v Karviné č. j. KAB-701/2004-TBT1, ze dne 30. 3. 2004 bylo žalobci přiznáno hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti od 1. 1. 2004 ve výši 0 Kč s tím, že výše hmotného zabezpečení byla stanovena dle ustanovení § 17 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 9. 2004 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) z průměrného měsíčního čistého výdělku z posledního zaměstnání, kdy žalobce byl zaměstnán u OKD, BASTRO, a. s., Ostrava, kde tento zaměstnavatel stanovil v potvrzení o zaměstnání ze dne 5. 1. 2004 průměrný měsíční výdělek ve výši 0 Kč. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel k žalovanému odvolání odůvodněné obdobně jako shora uvedená žaloba, jímž se domáhal přezkoumání prvostupňového správního rozhodnutí s tím, aby bylo rozhodnuto o přiznání hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti ve výši vypočtené z pravděpodobného průměrného výdělku, který by dosáhl, kdyby mu byla přidělována práce. Odvolací orgán odvolání žalobce napadeným rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí úřadu práce potvrdil. Rozhodnutí odůvodnil tím, že prostudoval spisový materiál a zjistil, že mezi stěžovatelem a zaměstnavatelem již probíhá třetí pracovně právní spor o neplatnost výpovědi z důvodu nadbytečnosti, přičemž žalobce byl již ve dvou soudních sporech úspěšný a soud vyslovil neplatnost výpovědi. O náhradu ušlé mzdy byla podána žalobcem žaloba podáním ze dne 1. 9. 2003. Společnost OKD, BASTRO, a. s., Ostrava dala stěžovateli do třetice výpověď z pracovního poměru dne 16. 9. 2003, a to z výpovědního důvodu dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) zákoníku práce. Pracovní poměr tak skončil uplynutím tříměsíční výpovědní doby dne 31. 12. 2003. Soud dále zjistil, že stěžovatel je od 1. 12. 2004 veden v evidenci uchazečů o zaměstnání, přičemž dle potvrzení zaměstnavatele ze dne 5. 1. 2004 dosahuje žalobce u shora jmenovaného zaměstnavatele měsíční výdělek ve výši 0 Kč. I odvolací orgán vycházel při stanovení hmotného zabezpečení z ustanovení § 17 zákona o zaměstnanosti, z průměrného měsíčního čistého výdělku z posledního zaměstnání ve výši 0 Kč. V napadeném rozhodnutí je uvedeno, že správní orgán na úseku zaměstnanosti není oprávněn řešit pracovně právní spory a dále, že jen zaměstnavatel je oprávněn zjišťovat výdělek zaměstnance pro účel stanovení hmotného zabezpečení s tím, že správní orgán je povinen rozhodovat podle předložených dokladů. Městský soud dále z napadeného rozhodnutí zjistil, že prvostupňový orgán nedocílil doplnění těchto dokladů nebo jejich změny, nicméně podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, je uchazeč o zaměstnání povinen osvědčit úřadu práce skutečnosti relevantní pro rozhodnutí o

poskytnutí hmotného zabezpečení. Stejně jako správní orgán prvního stupně žalobce poučil, že v případě, že bude moci na základě úspěšného soudního řízení osvědčit nové rozhodné skutečnosti, tj. výši výdělku, má tento právo navrhnout obnovu řízení. Z rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 12. 2007, č. j. 16 Co 184/2007 - 53, městský soud zjistil, že tímto rozsudkem bylo rozhodnuto o odvolání proti rozsudku Okresního soudu v Ostravě ze dne 23. 5. 2007, č. j. 26 C 1/2007, v němž bylo mj. rozhodnuto o požadavku žalobce na náhradu mzdy od 15. 6. 2003 do 31. 12. 2003 ve výši 247 682 Kč s příslušenstvím a náhradu mzdy za leden 2004 ve výši 38 105 Kč. Odvolací soud rozsudek Okresního soudu v Ostravě v rozsahu zamítnutí žaloby o zaplacení 38 105 Kč, výrokem I. potvrdil. Výrokem II. rozsudek soudu prvního stupně v rozsahu zamítnutí žaloby o zaplacení částky 46 595 Kč s příslušenstvím požadované žalobcem jako náhrada mzdy za dobu od 15. 6. 2003 do 31. 8. 2003, zrušil a řízení o zaplacení částky 46 595 Kč s příslušenstvím zastavil. Výrokem III. odvolací soud rozsudek soudu prvního stupně v rozsahu zamítnutí žaloby o zaplacení 201 087 Kč s příslušenstvím za dobu od 15. 6. 2003 do 31. 12. 2003, zrušil a věc soudu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud konstatoval, že účastníci byli soudem řádně vyzváni i poučeni. Městskému soudu však svůj nesouhlas se zvoleným postupem soudu ve stanovené lhůtě nesdělili, a proto měl městský soud za to, že souhlasili s projednáním a rozhodnutím věci bez nařízení jednání. Dále vyložil právní úpravu, podle níž oba správní orgány rozhodovaly, a uvedl, že podle ustanovení § 12 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, jež bylo účinné v době rozhodování správních orgánů, uchazeči o zaměstnání, kterému není do 7 kalendářních dnů ode dne podání žádosti podle § 7 odst. 1 téhož zákona zprostředkováno vhodné zaměstnání nebo zabezpečena možnost rekvalifikace na nové pro něj vhodné zaměstnání, se poskytne hmotné zabezpečení dle ustanovení § 12 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, skutečnosti rozhodné pro poskytování hmotného zabezpečení je uchazeč o zaměstnání povinen osvědčit úřadu práce zejména údaji uvedenými v potvrzení o zaměstnání a změny těchto skutečností ohlašovat nejpozději do 7 kalendářních dnů. Dle ustanovení § 12 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, hmotné zabezpečení náleží uchazeči o zaměstnání při splnění stanovených podmínek ode dne zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání podle § 7 odst. 1 téhož zákona. Dle ustanovení § 17 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, výše hmotného zabezpečení se stanoví na základě průměrného měsíčního čistého výdělku, kterého uchazeč o zaměstnání dosáhl ve svém posledním zaměstnání, a to ve výši 50 % tohoto výdělku po dobu prvních tří měsíců a po zbývající dobu ve výši 40 % tohoto výdělku. Uchazeči o zaměstnání, který nastoupil rekvalifikaci, se stanoví po dobu rekvalifikace hmotné zabezpečení ve výši 60 % průměrného měsíčního čistého výdělku, kterého dosáhl ve svém posledním zaměstnání. Dle ustanovení § 17 odst. 3 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, při stanovení výše hmotného zabezpečení podle odst. 1 a 2 se vychází z průměrného měsíčního čistého výdělku uchazeče o zaměstnání, který u něho byl zjištěn a naposledy používán pro pracovněprávní účely v jeho posledním zaměstnání podle pracovně právních předpisů o zjišťování a používání průměrného výdělku; pokud se u něho tyto pracovně právní předpisy neuplatňovaly vzhledem k úpravě stanovené zvláštními předpisy pro právní vztah, ve kterém vykonávat své poslední zaměstnání, zjistí se pro účely hmotného zabezpečení jeho průměrný měsíční čistý výdělek (příjem) obdobně podle těchto pracovně právních předpisů. Městský soud přezkoumal dle ustanovení § 75 s. ř. s. napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Dospěl pak k závěru, že podaná žaloba není důvodná.

Městský soud vzal za prokázané, že žalovaný si opatřil potřebné podklady pro rozhodnutí dle ustanovení § 32 odst. 1 správního řádu, takže vycházel ze spolehlivě zjištěného stavu věci (ustanovení § 3 odst. 4 a ustanovení § 43 správního řádu), když správní orgán si vyžádal potvrzení o zaměstnání, aby mohl vypočíst výši hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, navíc se snažil komunikací se zaměstnavatelem o jeho doplnění, případně opravu. Správní orgán postupoval zcela v souladu se shora uvedenými ustanoveními zákona o zaměstnanosti, když na základě potvrzení o zaměstnání ze dne 5. 1. 2004 vypočetl hmotné zabezpečení ve výši 0 Kč podle průměrného výdělku ve výši 0 Kč, jenž byl stanoven v právě zmíněném potvrzení zaměstnavatele o zaměstnání. Shora uvedená ustanovení zákona o zaměstnanosti nedávají možnost správnímu orgánu prvního stupně i správnímu orgánu odvolacímu jakkoliv projev vůle zaměstnavatele, jenž stanovil průměrnou mzdu stěžovatele na 0 Kč, nahrazovat svým uvážením. Stěžovatel využil svého práva a domáhal se přiznání nároku na náhradu mzdy u soudu v rámci občanskoprávního řízení, věc v rozhodném období však nebyla, jak vyplývá z rozsudku Krajského soudu v Ostravě č. j. 16 Co 184/2007 - 53, doposud rozhodnuta. Ze všech shora uvedených důvodů soud žalobu jako nedůvodnou podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

V **kasační stížnosti** proti napadenému rozsudku stěžovatel uvedl, že namítá jednak nesprávné posouzení právní otázky soudem, a jednak vady řízení před soudem. K námitce nesprávného právního posouzení uvedl, že městský soud nevzal v úvahu ustanovení § 17 odst. 4 zákona o zaměstnanosti, podle něhož se uchazeči o zaměstnání, který bez svého zavinění nemůže osvědčit výši průměrného čistého měsíčního výdělku, stanoví hmotné zabezpečení procentní sazbou z částky životního minima. Stěžovatel z citovaného ustanovení dovozuje závěr, že zákon o zaměstnanosti garantuje uchazeči o zaměstnání, který splňuje ostatní podmínky pro přiznání hmotného zabezpečení, vždy alespoň minimální výši podpory v nezaměstnanosti. Z toho podle stěžovatele vyplývá, že přiznání hmotného zabezpečení ve výši 0 Kč je věcně totéž jako jeho nepřiznání. K tomu stěžovatel navíc poznamenal, že upozornění žalovaného na možnost stěžovatele iniciovat obnovu řízení je alibistické a pokrytecké, protože vzhledem ke složitosti a časové náročnosti souvisejících právních sporů již uběhla objektivní tříletá lhůta pro podání návrhu. K námitce týkající se vad řízení stěžovatel především upozornil na to, že mu není známo, jak městský soud pokračoval v řízení, když sám v řízení žádný další úkon neudělal až do 6. 5. 2008. Stěžejní námitkou stěžovatele je tvrzení, že předložil soudu nový důkaz podáním ze dne 7. 5. 2008 – rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 12. 2007, č. j. 16 Co 184/2007 – 53. Ten podle tvrzení stěžovatele potvrzuje, že nárok stěžovatele na náhradu mzdy od posledního zaměstnavatele OKD, BASTRO, a. s., Ostrava za období 15. 6. 2003 – 31. 12. 2003 je nezpochybnitelný, z čehož lze dovodit, že potvrzení zaměstnavatele o průměrném čistém měsíčním výdělku ve výši 0 Kč je nesprávné. Nové potvrzení zaměstnavatel může vydat pouze na základě pravomocného rozsudku. Městský soud měl podle přesvědčení stěžovatele § 48 odst. 1 písm. d), resp. § 48 odst. 2 písm. f) soudního řádu správního řízení přerušit až do doby, než bude k dispozici pravomocný rozsudek o výši náhrady mzdy. Způsob, jakým městský soud ukončil řízení zamítavým rozsudkem po předložení nového zásadního a rozhodujícího důkazu považuje stěžovatel za porušení svého práva na spravedlivý proces. Na základě uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci k dalšímu řízení městskému soudu.

Žalovaný podal ke kasační stížnosti následující **vyjádření**. Shrnul postup správních orgánů obou instancí i soudu ve věci a podotknul, že úřad práce si vyžádal od posledního zaměstnavatele stěžovatele potvrzení o zaměstnání s uvedením výše výdělků stěžovatele. I po žádosti o doplnění a opravu předmětného potvrzení zaměstnavatel setrval na tom, že výdělek stěžovatele byl zjištěn ve výši 0 Kč tak, jak byl uveden v potvrzení ze dne 5. 1. 2004. Žalovaný konstatoval, že správním orgánům zákon nedával možnost projev vůle zaměstnavatele měnit a výši poslední mzdy stěžovatele zpochybnit a nahradit svým uvážením. Proto při stanovení výše hmotného zabezpečení byly správní orgány povinny vycházet z předmětného potvrzení zaměstnavatele, tj. ze mzdy ve výši 0 Kč. Dále zdůraznil, že správní orgány nejsou oprávněny řešit pracovněprávní spory. Ohledně náhrady mzdy stěžovatel vedl se zaměstnavatelem soudní spor. Správní orgány vycházely ze skutkového a právního stavu, který byl v době rozhodování, přičemž pravomocně rozhodnuto ve věci bylo až po 7 měsících dne 13. 7. 2004 ode dne zahájení řízení dne 1. 1. 2004. Stěžovatel byl žalovaným v odůvodnění rozhodnutí o odvolání zvláště upozorněn na skutečnost, že pokud bude schopen osvědčit novou rozhodnou skutečnost pro posouzení svého nároku na hmotné zabezpečení (jinou výši příjmu u posledního zaměstnavatele), má právo domáhat se ve věci obnovy řízení. K námitkám stěžovatele uvedeným v kasační stížnosti žalovaný uvedl, že nemohl stanovit stěžovateli hmotné zabezpečení z částky životního minima, protože u stěžovatele nenastala situace, že by nemohl bez svého zavinění osvědčit výši průměrného čistého výdělků, protože poslední zaměstnavatel stěžovatele výši výdělků osvědčil, když v potvrzení o výši výdělků uvedl částku 0 Kč. Navíc stěžovatel tuto výši zpochybňoval, přičemž svého nároku se domáhal soudní cestou. Nejednalo se tedy o případ, kde by bylo možné uplatnit ustanovení § 17 odst. 4 zákona o zaměstnanosti. Stěžovateli vznikl nárok na hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání v nulové výši, stejně tak, jakoby nárok na tuto dávku vůbec neměl. To ale podle žalovaného neznamena, že postup správních orgánů a rozhodnutí o hmotném nároku stěžovatele je nesprávné nebo nezákonné. Za nedůvodnou lze považovat námitku stěžovatele, že možnost obnovy řízení pro stěžovatele je pouze alibistické a pokrytecké, a to s ohledem na tříletou objektivní lhůtu pro obnovu řízení. Podle žalovaného objektivní lhůta pro obnovu řízení dle ustanovení § 63 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu (účinného do 31. 12. 2005), stejně jako dle ustanovení § 100 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu účinného od 1. 1. 2006 je tříletá. To znamená, že pokud by stěžovatel prokázal nové rozhodné skutečnosti, bylo v součtu možno rozhodnout po dobu 3 let a 7 měsíců ode dne vzniku nároku. Rovněž dle názoru žalovaného není důvodné tvrzení stěžovatele, že městský soud ukončil řízení příliš ukvapeně a rychle, neboť celková doba řízení činí 4 roky a 5 měsíců. Podle žalovaného správní orgány postupovaly správně, a proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud konstatoval následující skutečnosti relevantní pro posouzení věci.

Na výzvu úřadu práce poslední zaměstnavatel stěžovatele sdělil přípisem ze dne 22. 1. 2004, že stěžovatel byl z funkce technicko-výrobního náměstka ředitele odvolán ke dni 30. 11. 1999. Jelikož výpověď byla rozsudkem Okresního soudu v Karviné shledána neplatnou, byla stěžovateli nabídnuta zaměstnavatelem pracovní funkce RIII – rozpočtář – kalkulanta. Jelikož s touto nabídkou stěžovatel nesouhlasil, byla stěžovateli opět předána výpověď pro nadbytečnost. Ta byla shledána opět rozsudkem Okresního

soudu v Karviné ze dne 3. 2. 2003 jako neplatná. Z toho zaměstnavatel dovodil, že období po odmítnutí nabídky jiného pracovního zařazení je nutno posuzovat jako pracovní volno bez náhrady mzdy.

V následující korespondenci s posledním zaměstnavatelem stěžovatele úřad práce opakovaně žádal, aby zaměstnavatel stanovil stěžovateli poslední průměrný měsíční výdělek. Na tyto žádosti zaměstnavatel opakovaně odpovídal (přípisy ze dne 17. 2. 2004, 25. 3. 2004), že trvá na svém původním názoru, že stěžovateli nepříslušela za předmětné období roku 2003 ani mzda, ani náhrada mzdy, a proto nemůže potvrdit jiný výdělek než ten, který již úřadu práce zaslal. Přitom poukázal na možnost použití § 17 odst. 6 zákona č. 1/1992 Sb., o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a průměrném výdělku, účinného do 31. 12. 2006, které umožňuje použít minimální mzdu.

Rozhodnutím ze dne 30. 3. 2004, č. j. KAB-701/2004-TBT1, rozhodl úřad práce o tom, že stěžovateli se přiznává hmotné zabezpečení ve výši 0 Kč, a to od 1. 1. 2004. Z odůvodnění tohoto rozhodnutí vyplývá, že stěžovatel splnil všechny podmínky stanovené zákonem a náleží mu proto hmotné zabezpečení uchazeče o zaměstnání. Jelikož ovšem poslední zaměstnavatel stěžovatele stanovil jeho průměrný měsíční výdělek ve výši 0 Kč a nezměnil svůj názor ani po několika urgencích úřadu práce, stanovil úřad práce výši hmotného zabezpečení na 0 Kč s odkazem na ustanovení § 17 zákona o zaměstnanosti.

Stěžovatel nejprve přípisem ze dne 5. 4. 2004 vyzval úřad práce k vydání nového rozhodnutí, jelikož podle jeho názoru jeho rozhodnutí trpělo formálními nedostatky. Poté, co úřad práce odmítl takto postupovat, podal stěžovatel odvolání.

Žalovaný rozhodl o podaném odvolání rozhodnutím ze dne 13. 7. 2004, č. j. 2004/23483 – 44, tak, že je zamítl a napadené rozhodnutí úřadu práce potvrdil. V odůvodnění tohoto rozhodnutí zrekapituloval obsah spisové dokumentace a dále uvedl, že průměrný výdělek pro pracovněprávní účely zjišťuje zaměstnavatel tak, jak to stanoví § 17 zákona o zaměstnanosti. Jen zaměstnavatel je oprávněn zjišťovat průměrný, případně pravděpodobný výdělek. V tomto případě zaměstnavatel sdělil, že průměrný výdělek stěžovatele činil 0 Kč, a na tomto sdělení trval. Žalovaný vyjádřil názor, že správní orgán není oprávněn řešit spory zaměstnance a zaměstnavatele o nároky vyplývající ze zaměstnání. Úřad práce byl povinen rozhodovat podle předložených dokladů a v souladu se zákonem. Žalovaný uzavřel, že odvolání neprokázalo žádné další rozhodné skutečnosti a bylo jako nedůvodné zamítnuto. Závěrem poukázal na to, že pokud bude odvolatel úspěšný v případném dalším soudním řízení a bude moci osvědčit nové skutečnosti rozhodné pro posouzení nároku na hmotné zabezpečení, má právo navrhnout obnovu řízení.

Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující relevantní skutečnosti.

Žaloba byla nejprve podána k Okresnímu soudu v Ostravě. Tento soud svým usnesením ze dne 19. 10. 2004, č. j. 27 C 406/2004 – 9, ve věci zastavil řízení a poučil stěžovatele v duchu ustanovení § 72 odst. 3 s. ř. s. o podání žaloby ke krajskému soudu.

Městský soud nejprve ve věci popřel svou pravomoc a podal návrh na zahájení řízení u zvláštního senátu pro rozhodování kompetenčních sporů dle zákona č. 131/2002

Sb. o rozhodování některých kompetenčních sporů. Usnesením tohoto senátu ze dne 28. 11. 2007, č. j. Konf 111/2005 – 5, byl tento návrh odmítnut z důvodu, že žaloba stěžovatele byla v podobě, v jaké byla podána, pro svou neurčitost neprojednatelná.

Městský soud po nabytí právní moci usnesení zvláštního senátu pokračoval v řízení, vyzval stěžovatele k upřesnění a doplnění žaloby, což stěžovatel učinil.

Městskému soudu byla dne 16. 1. 2008 doručena stěžovatelem zasláná kopie rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 12. 2007, č. j. 16 Co 184/2007 – 53, jímž tento soud rozhodl tak, že potvrdil rozsudek Okresního soudu v Ostravě ve výroku I., kterým byla zamítnuta žaloba stěžovatele o zaplacení částky 38 105 Kč s příslušenstvím (náhradu mzdy za měsíc leden 2004), dále zrušil tento rozsudek v části, jíž byla zamítnuta žaloba o zaplacení částky 46 595 Kč, a řízení o tomto nároku zastavil. Konečně krajský soud zrušil rozsudek okresního soudu v části, jíž byla zamítnuta žaloba o zaplacení částky 201 087 Kč s příslušenstvím, a vrátil věc v tomto rozsahu k dalšímu řízení. Z odůvodnění tohoto rozsudku vyplývá, že se v této části jednalo o náhradu mzdy stěžovatele za dobu od 15. 6. 2003 do 31. 12. 2003. Ohledně právní otázky odmítnutí zaměstnavatelem nabízené práce ze strany stěžovatele dospěl krajský soud k závěru, že fikce překážky v práci na straně zaměstnavatele nastává nejen tehdy, jestliže zaměstnavatel neměl k dispozici žádné volné pracovní místo odpovídající kvalifikaci zaměstnance, popřípadě jinou pro něho vhodnou práci, ale i v případě, že zaměstnanec nabídku takové práce odmítl. Fikce překážky v práci na straně zaměstnavatele v posuzovaném případě byla tedy dána v celém žalovaném období od 15. 6. 2003 do 31. 12. 2003, a za tuto dobu tedy náleží žalobci náhrada mzdy § 130 zákoníku práce. Dále krajský soud závázal okresní soud i v tom směru, že při výpočtu náhrady mzdy je nutné vyjít ze mzdy, které stěžovatel dosahoval jako technicko-výrobní náměstek, což je poslední práce, kterou stěžovatel po dohodě s posledním zaměstnavatelem zastával.

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 posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že **kasační stížnost je důvodná**.

V prvé řadě Nejvyšší správní soud považuje za vhodné uvést, v čem spočívají stěžovatelem namítané kasační důvody. Nezákonnost rozhodnutí soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] tkví buď v tom, že soud při svém rozhodování aplikoval na posuzovanou věc jiný právní předpis, než měl správně použít, a pro toto pochybení je výrok soudu v rozporu s příslušným ustanovením toho kterého právního předpisu, nebo v tom, že soudem byl sice aplikován správný právní předpis, avšak nebyl správně vyložen. O nesprávné posouzení právní otázky může jít také tehdy, pokud by byl vyvozen nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu věci, nebo je sice učiněn správný právní závěr, ale v odůvodnění rozhodnutí je nesprávně prezentován. Další kasační důvod uplatněný stěžovatelem jsou vady řízení před městským soudem. Tento kasační důvod je upraven v ustanovení § 103

odst. 1 písm. d) s. ř. s., v němž jsou upraveny důvody nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu. Stěžovatelem uplatněné námitky lze podřadit pod poslední důvod uvedený v tomto ustanovení, a to nepřezkoumatelnost spočívající v jiné vadě řízení před soudem. Nejvyšší správní soud poznamenává, že význam této námitky je třeba posuzovat jako důvod pro zrušení rozhodnutí soudu prvního stupně pouze za předpokladu splnění věty navazující, tedy, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Při posouzení první námitky stěžovatele je vhodné hned v úvodu poznamenat, že rozhodování zúčastněných správních orgánů i městského soudu se odehrávalo podle právních předpisů, které v současné době již nejsou účinné (jedná se o zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, účinný do 30. 9. 2004, zrušen zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a o zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, účinný do 21. 12. 2006, zrušen zákonem č. 262/2006 Sb., zákoníkem práce, ve znění pozdějších předpisů). K datu vydání rozhodnutí úřadu práce platila následující právní úprava poskytování hmotného zabezpečení uchazečům o zaměstnání. Ustanovení § 12 a § 13 zákona o zaměstnanosti upravovala hmotněprávní podmínky poskytnutí hmotného zabezpečení, mezi něž náležela zejména podmínka celkové doby předchozího zaměstnání v délce alespoň 12 měsíců v posledních třech letech před podáním žádosti o zprostředkování zaměstnání (§ 13 odst. 1 zákona o zaměstnanosti) a podmínka marného uplynutí lhůty sedmi dnů, v níž se úřadu práce nepodaří zprostředkovat uchazeči vhodné zaměstnání nebo zabezpečit možnost rekvalifikace na jiné vhodné zaměstnání. Ustanovení § 14 a § 15 téhož zákona pak upravovala situace, v nichž nárok na hmotné zabezpečení uchazeči o zaměstnání nevzniká (tj. negativní vymezení podmínek nároku). Ze skutkového stavu věci i rozhodnutí úřadu práce a žalovaného je patrné, že stěžovatel splnil hmotněprávní podmínky pro vznik nároku na hmotné zabezpečení stanovené tímto zákonem, což není ani mezi účastníky sporné.

Jádrem sporu v posuzované věci je výklad ustanovení § 17 zákona o zaměstnanosti, které upravovalo výši hmotného zabezpečení uchazeče o zaměstnání. Podle odst. 1 tohoto ustanovení platilo, že *„výše hmotného zabezpečení se stanoví na základě **průměrného měsíčního čistého výdělku**, kterého uchazeč o zaměstnání dosáhl ve svém posledním zaměstnání, a to ve výši 50 % tohoto výdělku po dobu prvních tří měsíců a po zbývajících dobu ve výši 40 % tohoto výdělku. Uchazeči o zaměstnání, který nastoupil rekvalifikaci, se stanoví po dobu rekvalifikace hmotné zabezpečení ve výši 60 % průměrného měsíčního čistého výdělku, kterého dosáhl ve svém posledním zaměstnání. V odstavci třetím tohoto ustanovení zákon konkretizoval význam pojmu „průměrný měsíční čistý výdělek“ tak, že odkazoval na týž pojem upravený pracovní právními předpisy: „**Při stanovení výše hmotného zabezpečení podle odstavců 1 a 2 se vychází z průměrného měsíčního čistého výdělku uchazeče o zaměstnání, který u něho byl zjištěn a naposled používán pro pracovní právní účely v jeho posledním zaměstnání podle pracovní právních předpisů o zjišťování a používání průměrného výdělku; pokud se u něho tyto pracovní právní předpisy neuplatňovaly vzhledem k úpravě stanovené zvláštními předpisy pro právní vztah, ve kterém vykonával své poslední zaměstnání, zjistí se pro účely hmotného zabezpečení jeho průměrný měsíční čistý výdělek (příjem) obdobně podle těchto pracovní právních předpisů.** Pro situace, kdy nebylo možné tímto způsobem průměrný měsíční čistý výdělek zjistit, upravoval zákon o zaměstnanosti v ustanovení § 17 odst. 4 podpůrné pravidlo pro výpočet výše hmotného zabezpečení uchazeče o zaměstnání. Podle tohoto ustanovení platilo, že „Uchazeči o zaměstnání, který naposledy před zařazením do*

evidence uchazečů o zaměstnání vykonával činnost uvedenou v § 13 odst. 2 a kterému nárok na hmotné zabezpečení vznikl započtením této doby, nebo uchazeči o zaměstnání, který bez svého zavinění nemůže osvědčit výši průměrného měsíčního čistého výdělku, se stanoví hmotné zabezpečení procentní sazbou uvedenou v odstavci 1 z částky životního minima platné pro jednotlivého občana staršího 26 let ke dni vzniku nároku na hmotné zabezpečení.“

Citované ustanovení § 17 odst. 4 zákona o zaměstnanosti nahradilo od 1. 1. 1996 institut fiktivního výdělku pomocí mechanismu podpůrného použití částky životního minima jednotlivce staršího 26 let (k tomu viz např. Příb, J. Změny v předpisech o zaměstnanosti a kolektivním vyjednávání. Právo a zaměstnání, 2/1996, str. 2). Tento mechanismus určení výše hmotného zabezpečení uchazeče o zaměstnání se vztahoval na dvě skupiny uchazečů: jednak na uchazeče o zaměstnání, kteří naposledy před zařazením do evidence vykonávali činnost uvedenou v ustanovení § 13 odst. 2 zákona o zaměstnanosti (tj. kupř. studium, civilní službu, osobní péči o dítě atd.), a jednak uchazeče, kteří bez svého zavinění nemohli osvědčit výši průměrného měsíčního čistého výdělku. Tato druhá kategorie uchazečů není nijak blíže zákonem specifikována, ovšem z jazykového výkladu nevyplyvá, že by se muselo jednat pouze o uchazeče, kteří naposledy před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání nepracovali a není tak možné zjistit jejich průměrný měsíční čistý výdělek.

K výkladu ustanovení § 17 zákona o zaměstnanosti se v minulosti vyslovil i Ústavní soud ČR. V nálezu ze dne 10. 10. 1996, sp. zn. IV. ÚS 176/96 (přístupný na <http://nalus.usoud.cz>) posuzoval Ústavní soud případ občana ČR, kterému v souladu s ustanovením § 17 odst. 5 zákona o zaměstnanosti bylo přiznáno hmotné zabezpečení uchazeče o zaměstnání v nulové výši z toho důvodu, že jeho poslední zaměstnání bylo v cizině a uchazeč tak nesplnil podmínku účasti na sociálním zabezpečení v ČR, s níž pracovalo ustanovení § 17 odst. 5 zákona o zaměstnanosti ve znění s účinností do 31. 12. 1995. Ústavní soud při posuzování této věci dospěl mj. k názoru, že „všechna ustanovení § 17 zákona jsou pouze ustanoveními o výpočtu dávek. Tato ustanovení jsou řazena obvyklou legislativní technikou, tedy od způsobu výpočtu v případech obvyklých, k výpočtům v případech zvláštních. Pro občany, kteří splňovali obě kumulativní podmínky, tj. pracovali v cizině a byli v té době účastni důchodového zabezpečení v ČR, stanovil zákon v § 17 odst. 5 jiný základ pro výpočet nároku, pokud takový stav trval nejméně 12 měsíců. Jestliže takový stav trval po dobu kratší, pak se podle dříve platného ustanovení § 17 odst. 6 použil tzv. fiktivní výdělek. ... Jinak řečeno - jestliže občan splňuje obecné podmínky stanovené zákonem pro hmotné zabezpečení, musí mu být toto zabezpečení poskytnuto, ať již je výše tohoto zabezpečení stanovena podle ustanovení zvláštních či podle ustanovení obecných.“

Nejvyšší správní soud se domnívá, že dosah tohoto právního názoru lze přiměřeně analogicky vztáhnout i na posuzovanou věc, a to i přesto, že primárně řeší výklad ustanovení, které již v době vydání rozhodnutí úřadu práce v posuzované věci nebylo v tomtéž znění účinné. Navíc i Nejvyšší správní soud se již dříve ve své judikatuře setkal s postupem správních orgánů na úseku správy zaměstnanosti, které aplikovaly ustanovení § 17 odst. 4 zákona o zaměstnanosti na případ jednatele obchodní společnosti, který nebyl schopen doložit svůj průměrný čistý měsíční výdělek. Úřad práce tomuto uchazeči o zaměstnání započtl procentní sazbou uvedenou v odstavci 1 z částky životního minima platné pro jednotlivého občana staršího 26 let ke dni vzniku nároku na hmotné

zabezpečení, přičemž tento postup shledal Nejvyšší správní soud v tehdy posuzované věci za správný (viz k tomu rozsudek zdejšího soudu ze dne 20. 1. 2005, č. j. 4 Ads 13/2004 – 51, přístupný na www.nssoud.cz). Tato prejudikatura vede Nejvyšší správní soud k závěru, že v posuzované věci mělo být pro výpočet hmotného zabezpečení stěžovatele aplikováno právě ustanovení § 17 odst. 4 zákona o zaměstnanosti, neboť smyslem tohoto ustanovení byla konstrukce podpůrného kritéria pro výpočet hmotného zabezpečení uchazeče o zaměstnání v situacích, kdy nelze bez zavinění uchazeče zjistit jeho průměrný čistý výdělek z předchozího zaměstnání, anebo v situacích, kdy uchazeč vykonával činnosti uvedené v ustanovení § 13 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, z jejichž výkonu nepobíral buď žádný, anebo minimální finanční příjem. K tomu lze dále konstatovat, že tato zákonná konstrukce (která nahradila dřívější „fikci“ výdělku) umožňovala správním orgánům řešit situaci uchazeče bez toho, aniž by musely čekat na případné rozhodnutí soudu o pracovněprávním mzdovém nároku uchazeče, probíhal-li takový spor v téže době jako řízení o přiznání hmotného zabezpečení. Smyslem dávek poskytovaných uchazečům o zaměstnání v nezaměstnanosti je totiž bezesporu aktuální řešení jejich sociální situace po ztrátě či před získáním zaměstnání, z čehož plyne, že v řízení o jejich přiznání je třeba dát důraz na rychlost a efektivitu rozhodování.

V posuzované věci došlo ve správním řízení o přiznání hmotného zabezpečení k situaci, kdy stěžovatel nebyl schopen osvědčit výši průměrného čistého výdělku z posledního zaměstnání z toho důvodu, že mu nebyla vyplácena za rozhodné období mzda a o náhradu mzdy vedl se zaměstnavatelem soudní spor. Poslední zaměstnavatel stěžovatele přitom zjevně nebyl ochoten potvrdit pro účely řízení o přiznání hmotného zabezpečení uchazeče o zaměstnání jakýkoliv výdělek a odkazoval úřad práce na podpůrné použití minimální mzdy podle ustanovení § 17 odst. 6 zákona o mzdě a odměně za pracovní pohotovost. Spor stěžovatele se zaměstnavatelem o platnost výpovědi a o náhradu mzdy znemožnil stěžovateli osvědčit výši průměrného čistého měsíčního výdělku, což mu nelze přičítat k tíži při realizaci jeho veřejnoprávního nároku vůči státu na přiměřené hmotné zajištění v nezaměstnanosti ve smyslu ustanovení čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Protože stěžovatel v rozhodném období mzdu nedostával a jeho nárok na náhradu mzdy byl mezi ním a posledním zaměstnavatelem sporný, nebylo za daných okolností objektivně možné zjistit průměrný měsíční výdělek stěžovatele. Jelikož poslední zaměstnavatel stěžovatele vydal potvrzení o nulovém průměrném měsíčním čistém výdělku a úřad práce nemohl od této zjištěné skutečnosti odhlédnout, je zřejmé, že stěžovatel skutečně nemohl svůj průměrný čistý měsíční výdělek úřadu práce osvědčit, a to bez svého zavinění. Proto měl úřad práce nahradit ve smyslu zachování nároku stěžovatele na hmotné zabezpečení zjištěné skutečnosti podpůrně částkou životního minima osoby starší 26 let platného a účinného v době rozhodování úřadu práce o nároku na hmotné zabezpečení v souladu s ustanovením § 17 odst. 4 zákona o zaměstnanosti. Přiznáním nároku na hmotné zabezpečení v „nulové“ výši došlo k nezákonnému posouzení nároku stěžovatele a k zásahu do jeho práv, které mu tehdejší zákonná úprava přiznávala. Jelikož se žalovaný i městský soud s tímto postupem úřadu práce ztotožnily, shledal Nejvyšší správní soud námitku stěžovatele spočívající v nezákonnosti napadeného rozsudku za důvodnou.

Pro úplnost se Nejvyšší správní soud zabíral i námitkou spočívající ve vadách řízení před soudem, především v tom ohledu, zda měl městský soud přerušit řízení a

vyčkat do vydání rozsudku Okresním soudem Ostravě ve věci sporu o náhradu mzdy za období 15. 6. 2003 do 31. 12. 2003 poté, co mu stěžovatel předložil rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 12. 2007, č. j. 16 Co 184/2007 – 53, jímž byla věc v uvedeném rozsahu vrácena k dalšímu řízení Okresnímu soudu v Ostravě. V takovém případě platí, že soud může v souladu s ustanovením § 48 odst. 2 písm. f) s. ř. s. přerušit řízení, jestliže zjistí, že probíhá jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé nebo takové řízení sám vyvolá. Jedná se tedy o pravomoc vázanou na soudcovské uvážení, nikoliv procesní povinnost soudu. V předmětné věci má Nejvyšší správní soud za to, že z výše vyložených důvodů neměl rozsudek Okresního soudu v Ostravě, který měl být v důsledku zrušujícího rozsudku Krajského soudu v Ostravě vydán ve věci stěžovatelova nároku na náhradu mzdy vůči bývalému zaměstnavateli za období 15. 6. 2003 do 31. 12. 2003, pro řízení před městským soudem takový význam, aby toto řízení bylo nutno přerušit v souladu s citovaným ustanovením § 48 odst. 2 písm. f) s. ř. s. V době vydání rozhodnutí úřadu práce totiž byla výše stěžovatelova průměrného výdělku za uvedené období mezi ním a zaměstnavatelem sporná, a proto stěžovatel nemohl výši průměrného čistého výdělku osvědčit. Jak Nejvyšší správní soud uvedl k první stěžovatelově námitce, svědčil mu v takovém případě podle právního stavu k datu vydání rozhodnutí úřadu práce nárok na hmotné zabezpečení ve výši podle ustanovení § 17 odst. 4 zákona o zaměstnanosti. Pro soudní přezkum rozhodnutí žalovaného by tedy nemělo pozdější přiznání náhrady mzdy za období od 15. 6. 2003 do 31. 12. 2003 vliv, avšak jednalo by se o skutečnost, kterou by mohl stěžovatel uplatnit při uplatnění nárok na dodatečné poskytnutí hmotného zabezpečení (§ 18 odst. 2 zákona o zaměstnanosti). Posouzení těchto otázek jde ovšem nad rámec rozhodovacích důvodů tohoto rozsudku, a proto se jimi Nejvyšší správní soud blíže nezabýval. Navíc Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že stěžovatel sám nenavrhl přerušení řízení před městským soudem až do vydání nového rozsudku Okresního soudu v Ostravě zároveň se svým podáním ze dne 16. 1. 2008, jímž městskému soudu zaslal rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 12. 2007, č. j. 16 Co 184/2007 – 53. Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud nesdílí stěžovatelův názor, že se městský soud uvedeným postupem dopustil vady řízení, která mohla mít vliv na nezákonnost rozhodnutí o věci samé. Ovšem s ohledem na to, že právní posouzení věci městským soudem bylo z výše uvedených důvodů nezákonné, nemění nedůvodnost této námitky stěžovatele nic na výsledném závěru Nejvyššího správního soudu o nezákonnosti napadeného rozsudku.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů napadený rozsudek městského soudu zrušil a vrátil věc k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm bude městský soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu obsaženým v odůvodnění tohoto rozsudku a podle tohoto právního názoru bude městský soud povinen znovu přezkoumat rozhodnutí žalovaného z hlediska zákonnosti právního názoru v něm obsaženého.

V novém rozhodnutí také městský soud rozhodne o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 110 odst. 2 s. ř. s.

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

V Brně dne 17. února 2009

senátu

JUDr. Marie Turková
předsedkyně