



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobkyně: **R. P.**, zast. Mgr. Dagmar Rezkovou Dřímlovou, advokátkou, se sídlem Muchova 9/223, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2010, č. j. 4 Cad 109/2009 - 73,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Ustanovené zástupkyni žalobkyně Mgr. Dagmar Rezkové Dřímlové **se p ř i z n á v á** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v částce 2400 Kč, která jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 5. 2009, č. j. 2009/26710-424, bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce hlavního města Prahy, pobočka v Praze 4 ze dne 4. 2. 2009, č. j. ABE-1068/2009-04/04, kterým podle § 39 odst. 1 písm. a) a § 41 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) nebyla žalobkyni ode dne 23. 1. 2009 přiznána podpora v nezaměstnanosti. V odůvodnění rozhodnutí o odvolání žalovaný uvedl, že v rozhodném období od 23. 1. 2006 do 23. 1. 2009 žalobkyně prokázala výkon pracovní činnosti zakládající povinnost odvádět pojistné na důchodové pojištění jen u zaměstnavatele Česká republika - Kancelář Senátu za dobu od 1. 9. 2008 do 30. 9. 2008 a od 1. 11. 2008 do 31. 12.

2008. Žalobkyně nesplnila podmínku pro vznik nároku na podporu v nezaměstnanosti uvedenou v § 39 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti, neboť v rozhodném období tří let před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání získala zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností dobu důchodového pojištění podle zvláštního právního předpisu v délce pouze 3 měsíců, a nikoliv alespoň 12 měsíců. Žalobkyně rovněž nedoložila ani žádnou náhradní dobu zaměstnání, již by bylo možné podle § 41 odst. 2 zákona o zaměstnanosti započíst do doby důchodového pojištění získané v posledních třech letech před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání. Náhradní dobou zaměstnání přitom v dané věci nebyla doba výkonu dlouhodobé dobrovolnické služby na základě smlouvy dobrovolníka s vysílající organizací ve smyslu § 41 odst. 3 písm. e) zákona o zaměstnanosti, neboť rozsah vykonané služby žalobkyně nepřekročil v průměru alespoň 20 hodin v kalendářním týdnu, nýbrž se pohyboval v rozmezí 20 až 30 hodin měsíčně. Zákon o zaměstnanosti neumožňuje ze splnění podmínky získání alespoň 12 měsíců důchodového pojištění v období třech let před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání udělit žádnou výjimku. Proto pokud žalobkyně tuto podmínku nesplnila, nemohl úřad práce postupovat jinak, než jí podporu v nezaměstnanosti nepřiznat. Jakkoliv se žalobkyni může toto rozhodnutí, zejména s ohledem na její výkon dlouhodobé dobrovolnické činnosti, jevit jako tvrdé, zákon o zaměstnanosti nesporně neobsahuje ustanovení o odstranění tvrdosti zákona, a proto správní orgány nejsou oprávněny při jeho aplikaci činit výjimky.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 11. 3. 2010, č. j. 4 Cad 109/2009 - 73, žalobu proti rozhodnutí žalovaného jako nedůvodnou zamítl. V odůvodnění tohoto rozsudku soud uvedl, že žalobkyně v rozhodném období prokázala výkon pracovní činnosti zakládající povinnost odvádět pojistné na důchodové pojištění za dobu tří měsíců. Podle § 39 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti však žalobkyně musela pro vznik nároku na podporu v nezaměstnanosti získat alespoň dvanáct měsíců důchodového pojištění. Jako náhradní doba zaměstnání se podle § 41 odst. 3 zákona o zaměstnanosti započítává výkon dlouhodobé dobrovolnické služby na základě smlouvy dobrovolníka s vysílající organizací, pokud rozsah vykonávané služby překračuje alespoň 20 hodin v kalendářním týdnu. Výkon dobrovolnické služby žalobkyně se však pohyboval v rozmezí 20 až 30 hodin měsíčně, takže v jejím případě nebyla uvedená podmínka splněna. V průběhu soudního řízení žalobkyně uvedla další žalobní námitky proti žalobou napadenému rozhodnutí. Namítla, že jí úřad práce doporučil zaměstnání, které není možné započítat do doby pojištění. Konkrétně se jednalo o občanské sdružení Hewer, které s ní uzavřelo pouze dohodu o provedení práce. Dále namítla, že pracovala jako prodejce časopisu Nový prostor. Posléze zjistila, že tito prodejci nejsou důchodově pojištěni, a proto se obrátila na žalovaného se žádostí o vyřešení této situace. Rovněž namítla, že se z vlastní iniciativy zúčastnila rekvalifikace, a to kursu pro osobní asistenty k dětem a mladým lidem s postižením, přičemž jí byl stanoven individuální akční plán a byla jí přiznána podpora při rekvalifikaci. Z důvodu malého počtu uchazečů byl tento rekvalifikační kurs zrušen. Pokud by však k jeho realizaci došlo, mohla by uvedenou práci vykonávat a dosáhla by tak potřebné doby pojištění. Žalobkyně také předložila doklad o tom, že si sama hradila kvalifikační kurs pro pracovníky v sociálních službách. Doložila i lékařskou zprávu oddělení léčebné rehabilitace Fakultní nemocnice Bulovka, ve které se uvádí, že byla na tomto oddělení několikrát vyšetřena pro problémy v oblasti C páteře a šíje. Soud však k těmto žalobkyní vzneseným námitkám a předloženým dokladům nepřihlédl, neboť jimi nebylo doloženo získání další doby pojištění v rozhodném období ani to, že by žalovaný

postupoval v rozporu se zákonem nebo že by nedostatečně zjistil skutkový stav. Navíc podle soudu k těmto žalobním námitkám nebylo možné přihlédnout i z toho důvodu, že rozšířit žalobu o další žalobní body lze podle § 71 odst. 2 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) jen ve lhůtě pro její podání.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v zákonem stanovené lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Stěžovatelka v kasační stížnosti namítla, že splnila všechny podmínky po vznik nároku na přiznání podpory v nezaměstnanosti, neboť doložila, že v rozhodném období před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání, tedy v době od 23. 1. 2006 do 23. 1. 2009, vykonávala pracovní činnost zakládající povinnost odvádět pojistné na důchodové pojištění u zaměstnavatele Česká republika - Kancelář Senátu a vykonávala dlouhodobou dobrovolnickou službu na základě smlouvy dobrovolníka s vysílající organizací, s níž spolupracovala od prosince 2007, přičemž doba výkonu této činnosti měla být považována za náhradní dobu zaměstnání. Za ni měla být pokládána i doba od 1. 5. 2006 do 17. 9. 2007, po kterou prodávala časopis Nový prostor, neboť se jednalo o pracovní poměr, na základě něhož mělo občanské sdružení Nový prostor povinnost za ni odvádět zdravotní, sociální a důchodové pojištění. V této souvislosti je nutné zdůraznit, že u Obvodního soudu pro Prahu 1 se pod sp. zn. 22 C 304/2007 projednává žaloba na neplatnost jejího vyloučení z projektu Nový prostor ze zdravotních důvodů. Doklady k tomuto soudnímu sporu předložila soudu při jednání a následně i v podání ze dne 16. 3. 2010. Tuto skutečnost měl soud zohlednit a případně měl žalobní řízení podle § 48 odst. 1 písm. d) s. ř. s. přerušit, což však neučinil. S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2010, č. j. 4 Cad 109/2009 - 73, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka doložila dobu výkonu své dobrovolnické činnosti pouze v rozsahu 20 až 30 hodin měsíčně, takže tato doba nemohla být podle § 41 odst. 3 písm. e) zákona o zaměstnanosti považována za náhradní dobu zaměstnání. Navíc výkon dobrovolnické činnosti v tomto rozsahu nemohl stěžovatelce v žádném případě bránit ve výkonu zaměstnání nebo jiné výdělečné činnosti a tím ani k splnění podmínky pro přiznání podpory v nezaměstnanosti stanovené v § 39 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti. Dále stěžovatelka nikdy nedoložila, že by v rozhodném období prodávala časopis Nový prostor v rámci pracovního poměru, v němž by byla důchodově pojištěna, jakož ani dobu tohoto domnělého důchodového pojištění. Správní orgány přitom nemohou rozhodovat pouze na základě domněnek uchazečů o zaměstnání o tom, jaká doba a z jakého důvodu má být započítána do doby důchodového pojištění pro účely posuzování vzniku nároku na podporu v nezaměstnanosti. Navíc podle § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti je doložení skutečností rozhodných pro přiznání tohoto nároku povinností uchazeče o zaměstnání. Jestliže tedy stěžovatelka neprokázala dobu důchodového pojištění alespoň v délce 12 měsíců, nemohla jí být podpora v nezaměstnanosti přiznána. Kromě toho sama stěžovatelka uznala, že po dobu prodeje časopisu Nový prostor nebyla důchodově pojištěna a pouze se domnívá, že tomu tak mělo být. Rovněž je třeba doplnit, že stěžovatelka se o prodeji časopisu Nový prostor nezmínila, takže správní orgány nemohly k této skutečnosti přihlédnout. Žaloba na neplatnost vyloučení z projektu Nový prostor ze zdravotních důvodů nemůže mít žádný vliv na

splnění podmínky získání alespoň 12 měsíců důchodového pojištění pro vznik nároku na podporu v nezaměstnanosti, protože prodej Nového prostoru nezakládá účast na důchodovém pojištění. Navíc i kdyby tomu tak bylo, tak by stěžovatelka touto činností získala potřebnou dobu pojištění již za období od května 2006 do září 2007 a další dobu pojištění by již nepotřebovala. Nicméně v případě prodeje časopisu Nový prostor se o pracovní poměr jednat nemohlo, což dokládá i to, že stěžovatelka byla z tohoto projektu podle jejího vlastního tvrzení vyloučena, takže nemohla dostat výpověď z pracovního poměru. Za dané situace neměl soud žádný důvod pro přerušování řízení. Navíc námitka týkající se tohoto probíhajícího občanskoprávního řízení nebyla uplatněna ve správním řízení ani v řízení před soudem, takže je podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná. S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež byly stěžovatelkou v kasační stížnosti uplatněny. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Nárok na podporu v nezaměstnanosti má uchazeč o zaměstnání, který získal v rozhodném období zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností dobu důchodového pojištění podle zvláštního právního předpisu v délce alespoň 12 měsíců. Rozhodným obdobím pro posuzování nároku na podporu v nezaměstnanosti jsou poslední 3 roky před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání [§ 39 odst. 1 písm. a), § 41 odst. 1 zákona o zaměstnanosti]. Doby důchodového pojištění získávají také zaměstnanci v pracovním poměru a zaměstnanci činní na základě dohody o pracovní činnosti, za které bylo v České republice zapláceno pojistné [§ 5 odst. 1 písm. a), f), § 11 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti, § 3 odst. 1 písm. a), písm. b) bod 1 a 2 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti]. Zaměstnanci činní na základě dohody o provedení práce však nejsou účastní důchodového pojištění, a proto na základě této formy dohody o práci konané mimo pracovní poměr nelze splnit podmínku stanovenou v § 39 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění, která je potřebná pro přiznání podpory v nezaměstnanosti.

V nyní projednávané věci byla stěžovatelka zařazena do evidence uchazečů o zaměstnání dne 23. 1. 2009, přičemž v rozhodném tříletém období před tímto datem získala dobu důchodového pojištění pouze v rozsahu tří měsíců, a to v období od 1. 9. 2008 do 30. 9. 2008 a od 1. 11. 2008 do 31. 12. 2008, během něhož byla na základě dohody o pracovní činnosti ze dne 1. 9. 2008 zaměstnána u České republiky - Kanceláře Senátu a vykonávala zde práci spočívající v přepisu doslovných stenografických turnusů ze schůzí Senátu a jeho orgánů na základě diktátu. V rozhodném období od 23. 1. 2006 do 23. 1. 2009 pak sice stěžovatelka byla zaměstnána také u občanského sdružení Hewer, kde vykonávala asistenční služby u osob s handicapem, seniorů či jinak potřebných osob, avšak u tohoto zaměstnavatele byla činná na základě dohod o provedení práce ze dne 9. 9. 2008 a ze dne 20. 1. 2009, na základě nichž nemohla získat žádnou dobu důchodového pojištění. Navíc práce vykonávaná pro občanského sdružení Hewer trvala krátkou dobu a současně se z větší části překrývala s prací vykonávanou pro Českou republiku - Kancelář Senátu. Proto, i kdyby zákon umožňoval na základě dohody o provedení práce získání doby

důchodového pojištění, nemohl by být podstatný úsek této doby s ohledem na zákaz dvojího započtení obsažený v § 39 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti zohledněn, přičemž její zbývající část by ani s připočtením uvedené tříměsíční doby důchodového pojištění nepostačovala ke splnění podmínky pro přiznání podpory v nezaměstnanosti uvedené v tomtéž ustanovení. Dále není rozhodné, zda zaměstnání u občanského sdružení Hewer doporučil úřad práce, jak uvedla stěžovatelka v žalobním řízení, neboť tato skutečnost nemá z hlediska posuzování podmínek pro vznik nároku na podporu v nezaměstnanosti žádný význam. Období od 1. 5. 2006 do 17. 9. 2007, v němž měla stěžovatelka prodávat časopis Nový prostor, nemohlo být zahrnuto mezi dobu důchodového pojištění, neboť stěžovatelka neprokázala, že by tak činila v rámci pracovního poměru nebo dohody o pracovní činnosti, ačkoliv tak podle § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti byla povinna postupovat. Navíc ve správním ani soudním spise se nenachází žádná listina, jež by svědčila o účasti prodejců časopisu Nový prostor na důchodovém pojištění. Kromě toho sama stěžovatelka v průběhu řízení o žalobě připustila, že prodejci časopisu Nový prostor nejsou důchodově pojištěni, a proto se obrátila na žalovaného se žádostí o vyřešení této situace. Městský soud v Praze tedy nepochybil, když účast stěžovatelky na projektu Nový prostor při posuzování splnění podmínek pro přiznání podpory v nezaměstnanosti nezohlednil. Rovněž tak postupoval správně, když řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného podle § 48 odst. 1 písm. d) nepřerušil do skončení řízení o žalobě na neplatnost vyloučení stěžovatelky z projektu Nový prostor ze zdravotních důvodů, jež je vedena u Obvodního soudu pro Prahu 1 pod sp. zn. 22 C 304/2007, neboť výsledek tohoto občanskoprávního sporu nemůže mít žádný vliv na závěr, podle něhož účastí na tomto projektu stěžovatelka nezískala žádnou dobu důchodového pojištění. V řízení před Městským soudem v Praze tedy nedošlo k jiné vadě, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, takže stěžovatelkou zmíněný důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nebyl naplněn.

Není-li splněna podmínka stanovená v § 39 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti předchozím zaměstnáním, lze tuto podmínku splnit i započtením náhradní doby zaměstnání, za kterou se považuje také doba výkonu dlouhodobé dobrovolnické služby na základě smlouvy dobrovolníka s vysílající organizací, které byla udělena akreditace Ministerstvem vnitra, nebo výkonu veřejné služby na základě smlouvy o výkonu veřejné služby, pokud rozsah vykonané služby překračuje v průměru alespoň 20 hodin v kalendářním týdnu [§ 41 odst. 2 věta první, odst. 3 písm. e) zákona o zaměstnanosti].

V dané věci sice stěžovatelka na základě smlouvy o výkonu dlouhodobé dobrovolnické služby uzavřené se Sjedenou organizací nevidomých a slabozrakých ČR (SONS ČR) vykonávala dobrovolnickou službu od 8. 12. 2007, avšak její rozsah se podle potvrzení, které tato organizace vystavila dne 19. 3. 2009, pohyboval pouze v rozmezí 20 až 30 hodin měsíčně. Výkon dlouhodobé dobrovolnické služby stěžovatelky proto není možné považovat za náhradní dobu zaměstnání a období jeho trvání nelze započíst do doby důchodového pojištění potřebné pro nárok na podporu v nezaměstnanosti. Uvedený rozsah dlouhodobé dobrovolnické služby přitom nebyl natolik časově náročný, že by stěžovatelce znemožnil výkon zaměstnání zajišťující získání doby důchodového pojištění, a proto v tomto směru nemohlo vůči ní dojít k zjevné nespravedlnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2010, č. j. 3 Ads 10/2010 - 72, www.nssoud.cz). Účast na rekvalifikačním kursu, o kterém se stěžovatelka zmínila v žalobním řízení, se

podle § 41 odst. 3 zákona o zaměstnanosti nepovažuje za náhradní dobu zaměstnání, takže tato skutečnost nemá pro posouzení věci žádný význam.

Lze tedy shrnout, že stěžovatelka v rozhodném tříletém období před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání nezískala potřebnou dobu důchodového pojištění a nemohla jí být započtena ani žádná náhradní doba zaměstnání, v důsledku čehož nesplnila podmínku pro nárok na podporu v nezaměstnanosti uvedenou v § 39 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti. Nepřiznání této dávky se může, s ohledem na dlouhodobou dobrovolnickou činnost a další zmíněné pracovní aktivity vykonávané stěžovatelkou v rozhodném období, jevit jako tvrdé. Nicméně ve shodě se žalovaným je nutné uvést, že zákon o zaměstnanosti neumožňuje odstranit tvrdosti zákona, a proto při jeho aplikaci nelze činit žádné výjimky. Oproti žalovanému je však nutné dodat, že podmínka pro přiznání podpory v nezaměstnanosti uvedená v § 39 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti je odůvodněna tím, aby tuto dávku čerpali jen takoví uchazeči o zaměstnání, kteří po dostatečně dlouhou dobu před zařazením do příslušné evidence přispívali na státní politiku zaměstnanosti. Příspěvek na státní politiku zaměstnanosti se přitom podle zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, odvádí stejně jako pojistné na důchodové pojištění jen za zaměstnance v pracovním poměru a zaměstnance činné na základě dohody o pracovní činnosti. Pokud tedy na základě ostatních pracovních činností stěžovatelky nebyl za ni placen příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, nelze v nepřiznání podpory v nezaměstnanosti z důvodu nedosažení potřebné doby pojištění spatřovat ani porušení žádného obecného principu obsaženého v předpisech vyšší právní síly, než zákona o zaměstnanosti.

Městský soud v Praze tedy nepochybil, když dospěl k závěru, že stěžovatelka v dané věci nesplnila podmínku pro nárok na podporu v nezaměstnanosti zakotvenou v § 39 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti. V předcházejícím řízení soud tuto právní otázku posoudil správně, a proto nemohlo dojít k naplnění důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Dále nebyl shledán ani důvod kasační stížnosti uvedený v písmenu b) téhož ustanovení, na něhož stěžovatelka bez bližší konkretizace rovněž v kasační stížnosti poukázala.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně v souladu s § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelka v něm neměla úspěch a žalovanému v něm žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 10. 7. 2009, č. j. 3 Nc 32/2009 - 12, byla stěžovatelce ustanovena zástupkyní pro řízení o žalobě advokátka Mgr. Dagmar Rezková Dřimalová. Ustanovená advokátka je oprávněna zastupovat stěžovatelku také v řízení o kasační stížnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2007, č. j. 1 Afs 120/2006 - 117, publikované pod č. 1460/2008 Sb. NSS). V takovém případě hotové výdaje a odměnu za zastupování platí stát (§ 120 a § 35 odst. 8 věta první s. ř. s.). Nejvyšší správní soud proto přiznal ustanovené zástupkyni v souladu s jejími požadavky odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů v celkové výši 2400

Kč, která se skládá z částky 2100 Kč za jeden úkon právní služby [podání kasační stížnosti ze dne 27. 4. 2010 podle § 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů] a z částky 300 Kč za s tím související režijní paušál (§ 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb.) Tato částka bude ustanovené zástupkyni vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu v obvyklé lhůtě.

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

V Brně dne 18. listopadu 2010

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu