



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **Ing. V. Š.**, zastoupeného JUDr. Petrem Poledníkem, advokátem se sídlem Příkop 4, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2013, č. j. 2013/56317-421, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 3. 2015, č. j. 33 A 9/2014 – 84,

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 o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Ustanovenému zástupci žalobce JUDr. Petru Poledníkovi, advokátovi se sídlem Příkop 4, Brno, **s e p ř i z n á v á** odměna za zastupování ve výši 6.800 Kč, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce ČR – krajské pobočky v Brně (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 14. 8. 2013, č. j. MPSV-UP/7452162/13/AIS-ZAM. Správní orgán prvního

stupně žalobci přiznal podporu při rekvalifikaci ve výši 8.514 Kč měsíčně podle § 40 odst. 1 a 3, § 41 odst. 1 a § 50 odst. 1, 3 a 5 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), a to na základě „Potvrzení zaměstnavatele pro účely posouzení nároku na podporu v nezaměstnanosti“ (dále jen „potvrzení zaměstnavatele“) ze dne 20. 1. 2011, ve kterém zaměstnavatel uvedl průměrný čistý měsíční výdělek za rozhodné období ve výši 14.189 Kč.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), v níž namítal zejména nesprávné zjištění správné výše průměrného měsíčního výdělku u jeho předchozího zaměstnavatele – Ministerstva obrany.

II. Právní názor krajského soudu

[3] Krajský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou. Pokud jde o výši podpory v nezaměstnanosti, která byla správním orgánem I. stupně stanovena na základě potvrzení žalobcova zaměstnavatele, ztotožnil se se stanoviskem žalovaného a zdůraznil, že správním orgánem prvního stupně musel postupovat při výpočtu výše příspěvku podle zákona o zaměstnanosti a zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce (dále jen „zákoník práce“). Zákoník práce v § 353 odst. 1 stanoví, že: „*průměrný výdělek zjistí zaměstnavatel z hrubé mzdy nebo platu zúčtované zaměstnanci k výplatě v rozhodném období a z odpracované doby v rozhodném období.*“ Za rozhodné období se podle § 354 odst. 1 zákoníku práce považuje předchozí kalendářní čtvrtletí. Krajský soud na základě uvedených ustanovení zákoníku práce a § 50 odst. 1 zákona o zaměstnanosti potvrdil, že správním orgánem prvního stupně vyšel správně při stanovení výše podpory při rekvalifikaci z potvrzení zaměstnavatele ze dne 20. 1. 2011 a správně také určil rozhodné období.

[4] Soud přisvědčil tvrzení žalobce, že mu v rozhodném období zaměstnavatel neoprávněně krátil plat. Správním orgánem prvního stupně však musel vycházet z částky, která byla žalobci v rozhodném období zúčtována, nikoli z částky, jež měla být správně zúčtována. Doplatek neoprávněně kráceného platu za období 31. 5. 2010 do 31. 10. 2010 byl vyplacen až v březnu roku 2013, tj. až v tomto období došlo k zúčtování předmětné částky k výplatě. Vznikla-li žalobci při výplatě podpory škoda, musí se jí domáhat žalobou proti zaměstnavateli v jiném řízení.

III. Obsah kasační stížnosti

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů, jež podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu i rozhodnutí správních orgánů zrušil a vrátil věc správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení.

[6] Neztotožňuje se se závěry krajského soudu a zdůrazňuje, že jeho plat byl krácen neoprávněně, což potvrzuje rozhodnutí ministra obrany Petra Nečase ze dne 7. 2. 2013. Jak potvrzení zaměstnavatele, tak jeho pozdější přípis ze dne 16. 7. 2013, v němž se

odvolává na § 50 zákona o zaměstnanosti, nemohou být podle stěžovatele správné a v souladu se zákonem, což odůvodňuje zásadní odlišností charakteru pracovního poměru zaměstnance a služebního poměru vojáka. Zatímco mzda zaměstnance je dána faktickým úkonem zaměstnavatele, plat vojáka přiznává správním rozhodnutím služební orgán. Finanční orgán má povinnost zúčtovat a vyplácet plat na základě vykonatelného rozhodnutí služební orgánu a překročí-li tuto pravomoc, jedná se o nicotný právní akt správního orgánu. O platovém právu vojáka podle § 2 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, rozhoduje výlučně služební orgán a nikoli Regionální finanční odbor, který provedl výpočet průměrného měsíčního výdělku.

[7] Stěžovatel namítá, že správní orgán prvního stupně pochybil, neprovedl-li kontrolu průměrného měsíčního výdělku podle § 127 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, která měla odhalit pochybení ve výpočtech, a to s ohledem na rozhodnutí ministra ze dne 7. 2. 2013, podle něhož bylo předchozí krácení platu nezákonné a stěžovateli byl přiznán doplatek kráceného platu za období od 31. 2. 2010 do 31. 10. 2010 ve výši 101.964 Kč. Přestože měl správní orgán tento doklad prokazující nesprávně uvedený měsíční výdělek k dispozici, neshledal pochybení při výpočtu průměrného výdělku stěžovatele z nezákonně kráceného platu. Stěžovatel navrhoval provedení kontroly jako důkaz, tento návrh však správní orgán nesprávně posoudil, uvedl-li, že stěžovatel požádal, aby úřad práce vystavil potvrzení o průměrném čistém měsíčním výdělku místo zaměstnavatele a že navrhovaná kontrola měla směřovat k tomu, aby správní orgán suploval činnost zaměstnavatele a sám vypočetl průměrný měsíční čistý výdělek. Rovněž tato konstatování přispívají k nezákonnosti, nesprávnosti a nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí. Pokud stěžovatel předložil důkazy, jež prokazují, že průměrný výdělek byl vypočítán z neoprávněně kráceného platu, pak správní orgán I. stupně měl zjistit průměrný výdělek sám.

[8] Dále stěžovatel vytýká krajskému soudu formalistický přístup ke kontrole průměrného měsíčního výdělku. Vzhledem ke zjištěným důvodným pochybnostem měly správní orgány postupovat dle zásady materiální pravdy zakotvené v § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“).

[9] Podle stěžovatele šel soud nad rámec zákona, pokud uzavřel, že mzda zúčtovaná k výplatě podle § 353 odst. 1 zákoníku práce musí být pouze mzdou, která je zaměstnanci skutečně vyplacena bez ohledu na její správnost. Pojem „zúčtované k výplatě“ je třeba vykládat tak, že do rozhodného období spadá vše, co zaměstnanci od zaměstnavatele v tomto období náleží, bez ohledu na to, zda došlo k vyplacení v rozhodném období či jednorázově později, jelikož v takovém případě by bylo nutné poměrnou část rozvrhnout do rozhodného období. Přestože soud deklaroval nezákonnost krácení stěžovatelova platu, rozhodl ve prospěch žalovaného. Popřel tak zásadu, že právo nemůže vzniknout z bezpráví.

[10] Stěžovatel závěrem kasační stížnosti nesouhlasí s tvrzením správních orgánů a soudu, podle kterých nelze zpětně zohlednit neoprávněnost krácení platu pro výpočet průměrného výdělku. Možnost takového postupu stěžovatel odůvodňuje za použití analogie zněním § 358 zákoníku práce, které „zohledňuje výplatu mzdy nebo platu nebo jejich části, která je poskytována za delší období než je kalendářní čtvrtletí“ a citací odborné literatury.

IV. Vyjádření žalovaného

[11] Žalovaný ve vyjádření uvádí, že se s námitkami stěžovatele vypořádal již v odůvodnění rozhodnutí o odvolání i ve vyjádření k žalobě. S jeho závěry se následně ztotožnil i krajský soud. Stěžovatelův výklad pojmu „mzda zúčtovaná k výplatě“ považuje za neudržitelný a bez opory v právních předpisech. Ani žalovaný, ani soud nepopřel neoprávněnost krácení stěžovatelova platu. Vznikla-li tímto jednáním stěžovateli škoda v podobě nižší částky přiznané podpory při rekvalifikaci (vztah příčiny a následku je zde evidentní), musí se její náhrady domáhat vůči zaměstnavateli, nikoli vůči státu reprezentovanému úřadem práce. Nesouhlasí se závěry stěžovatele o možnosti použití analogie podle § 358 zákoníku práce, neboť toto ustanovení se týká zúčtování ročních odměn a na danou věc nedopadá. Závěrem žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost obsahuje požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou, a není důvodné odmítnout kasační stížnost pro nepřipustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Podstatou sporu je posouzení otázky, zda správní orgán I. stupně vyměřil správnou výši podpory při rekvalifikaci z průměrného měsíčního čistého výdělku za rozhodné období, který zaměstnavatel stěžovatele uvedl v potvrzení ze dne 20. 1. 2011. Podle stěžovatele má výše podpory při rekvalifikaci vycházet ze skutečně obdrženého platu, tj. včetně dodatečně přiznaného doplatku neoprávněně kráceného platu.

[15] Podle § 40 odst. 1 zákona o zaměstnanosti má nárok na podporu při rekvalifikaci uchazeč o zaměstnání, který se účastní rekvalifikace zabezpečované krajskou pobočkou Úřadu práce a ke dni, k němuž má být podpora při rekvalifikaci přiznána, není poživatel starobního důchodu.

[16] Výše podpory při rekvalifikaci se podle § 50 zákona o zaměstnanosti stanoví „*procentní sazbou z průměrného měsíčního čistého výdělku, který byl u uchazeče o zaměstnání zjištěn a naposledy používán pro pracovněprávní účely v jeho posledním ukončeném zaměstnání v rozhodném období podle pracovněprávních předpisů; pokud se u něho tyto pracovněprávní předpisy neuplatňovaly vzhledem k úpravě stanovené zvláštními právními předpisy pro právní vztah, ve kterém vykonával své poslední ukončené zaměstnání, zjistí se pro účely podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci jeho průměrný měsíční čistý výdělek obdobně podle pracovněprávních předpisů.*“ Z citované věty za středníkem vyplývá, že i když se na

stěžovatele v jeho zaměstnaneckém poměru (státní služba) neuplatňovaly pracovněprávní předpisy, bude se pro účely stanovení výše podpory postupovat podle nich, tj. podle zákoníku práce a zákona o zaměstnanosti.

[17] Podle § 353 zákoníku práce „*průměrný výdělek zjistí zaměstnavatel z hrubé mzdy nebo platu zúčtované zaměstnanci k výplatě v rozhodném období a z odpracované doby v rozhodném období.*” Rozhodným obdobím je podle § 354 odst. 1 zákoníku práce předchozí kalendářní čtvrtletí, přičemž průměrný výdělek se zjišťuje podle § 354 odst. 2 téhož předpisu k prvnímu dni kalendářního měsíce následujícího po rozhodném období.

[18] Dne 27. 5. 2013 byla se stěžovatelem jakožto uchazečem o zaměstnání uzavřena dohoda o rekvalifikaci, na kterou stěžovatel i následně nastoupil. Dne 20. 6. 2013 pak bylo se stěžovatelem zahájeno správní řízení ve věci podpory při rekvalifikaci.

[19] Ze správního spisu vyplývá, že posledním zaměstnavatelem stěžovatele bylo Ministerstvo obrany jako organizační složka České republiky, a to v období od 16. 7. 1984 do 31. 10. 2010. Rozhodným obdobím proto bylo III. kalendářní čtvrtletí (1. 7. 2010 až 30. 9. 2010), a průměrný výdělek byl určen ke dni 1. 10. 2010.

[20] Podle potvrzení zaměstnavatele ze dne 20. 1. 2011 činil průměrný měsíční čistý výdělek stěžovatele za rozhodné období 14.189 Kč.

[21] Pojem „*zúčtované k výplatě*“ je třeba vykládat tak, že do rozhodného období náleží vše, co bylo v onom období vyplaceno, nikoliv to, co bylo zúčtováno v pozdějším období, ať už by šlo např. i o doplacení neoprávněně kráceného platu, k němuž došlo až v březnu roku 2013. Správní orgány proto postupovaly správně, jestliže doplatek do výpočtu nezahrnuly.

[22] Stěžovatelova kasační námitka, že měl být aplikován § 358 zákoníku práce *per analogiam*, je podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustná, neboť ji neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohl (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2004, č. j. 1 Azs 9/2003 – 33; či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2004, č. j. 4 Azs 50/2003 – 49).

[23] Této námitce by však stejně nebylo možno přisvědčit, neboť uvedené ustanovení není pro posuzovanou věc relevantní. Upravuje totiž zcela jinou situaci, v níž je „*zaměstnanci v rozhodném období zúčtována k výplatě mzda, plat nebo jejich část, která je poskytována za delší období, než je kalendářní čtvrtletí*“, a nelze je aplikovat ani analogicky.

[24] Stěžovatel dále namítal, že správní orgán I. stupně pochybil, neprovedl-li kontrolu podle § 127 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, podle něhož je krajská pobočka Úřadu práce oprávněna kontrolovat výši průměrného měsíčního čistého výdělku, a to v rozsahu potřebném pro stanovení výše podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci.

[25] Pokud správní orgán I. stupně neměl pochybnosti o tom, že by stěžovateli byla v rozhodném období zúčtována k výplatě jiná částka, než kterou uvedl zaměstnavatel

v potvrzení, a skutečně zúčtovanou částku nezpochybňoval ani sám stěžovatel, nelze mu vytýkat neprovedení kontroly, k jejímuž provedení není povinen.

[26] O podpoře při rekvalifikaci se rozhoduje ve správním řízení (srov. § 40 odst. 2 zákona o zaměstnanosti), přičemž podle § 142 zákona o zaměstnanosti se na toto správní řízení vztahuje správní řád a za zjištění skutkového stavu věci v rozsahu nezbytném pro rozhodnutí je tak v souladu se zásadou materiální pravdy primárně odpovědný správní orgán vedoucí řízení. Tuto zásadu však správní orgán I. stupně neporušil, neboť skutečný stav věci byl zjištěn jasně, úplně a neexistovaly o něm důvodné pochybnosti.

[27] Má-li stěžovatel za to, že mu v důsledku chybného zúčtování platu v rozhodném období ze strany zaměstnavatele vznikla škoda spočívající v nižší výměře podpory při jeho rekvalifikaci, je na něm, aby tento svůj tvrzený nárok uplatňoval v jiném řízení právě vůči zaměstnavateli.

VI. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[28] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[29] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v tomto řízení žádné náklady převyšující náklady běžné administrativní činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[30] Podle § 35 odst. 8 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., zástupci stěžovatele, který mu byl soudem ustanoven k ochraně jeho práv, hradí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Ustanovený zástupce stěžovatele, JUDr. Petr Poledník, advokát se sídlem v Brně, Příkop 4, provedl ve věci dva úkony právní služby, kterými jsou první porada s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení nebo obhajoby, je-li klientovi zástupce nebo obhájce ustanoven soudem [§ 11 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a písemné podání soudu ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za jeden úkon právní služby v dané věci mu proto náleží mimosmluvní odměna ve výši 3.100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tedy za jeden úkon právní služby náleží 3.400 Kč. Zástupce stěžovatele pro řízení o kasační stížnosti nedoložil soudu osvědčení o registraci k DPH. K nákladům řízení o kasační stížnosti tedy daň z přidané hodnoty přičíst nelze. Celková výše odměny ustanoveného zástupce proto činí 6.800 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. ledna 2016

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu