ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Jana Rutsche v právní věci žalobce: **J. Š.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 6. 2010, č. j. 2010/38888-424, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2011, č. j. 1 Ad 68/2010 – 99,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2011, č. j. 1 Ad 68/2010 – 99, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností napadl žalovaný (dále též „stěžovatel“) v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 23. 6. 2010, č. j. 2010/38888-424, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze ze správního spisu zjistil následující: Dne 18. 1. 2010 požádal žalobce Úřad práce v Chebu o zprostředkování zaměstnání a zároveň o přiznání podpory v nezaměstnanosti. Dne 3. 2. 2010 obdržel úřad práce potvrzení zaměstnavatele ze dne 30. 6. 2009, že průměrný měsíční čistý výdělek v posledním zaměstnání byl 10.153 Kč. Dne 11. 2. 2010 žalobce předložil potvrzení zaměstnavatele ze dne 31. 1. 2010 o výši svého průměrného čistého výdělku 24.698 Kč. Dne 8. 3. 2010 předložil úřadu práce další potvrzení zaměstnavatele o průměrném měsíčním výdělku na částku 20.851 Kč. Jelikož měl správní orgán pochybnosti o průměrném měsíčním výdělku žalobce, provedl dne 23. 3. 2010 u jeho bývalého zaměstnavatele kontrolu výše průměrného měsíčního čistého výdělku podle § 126 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2010. Podle protokolu o výsledku kontroly ze dne 29. 3. 2010 mzdová účetní

společnosti BEPOF, spol. s r. o., uvedla, že dne 3. 2. 2010 odeslala Úřadu práce v Chebu potvrzení zaměstnavatele pro účely posouzení nároku na podporu v nezaměstnanosti o výši průměrného výdělku 10.153 Kč. Doplnila, že žalobce ve 4. čtvrtletí roku 2008 nepracoval, proto byl při zjišťování výdělku potvrzen průměrný měsíční výdělek pravděpodobný podle § 355 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce. Dále uvedla, že potvrzení na částku 20.851 Kč a na částku 24.698 Kč nevystavila. Rozhodnutím Úřadu práce v Chebu ze dne 8. 4. 2010, č. j. CHB-456/2010-VE, byla žalobci přiznána ode dne 18. 1. 2010 podpora v nezaměstnanosti podle § 39 odst. 1, § 42 odst. 1, § 43 odst. 1 písm. a) a odst. 2, § 48 a § 50 odst. 1, 3 a 5 zákona č. 435/2004 Sb. ve výši 6.600 Kč měsíčně po dobu prvních dvou měsíců, ve výši 5.077 Kč měsíčně po dobu dalších dvou měsíců a ve výši 4.569 Kč měsíčně po zbývající podpůrčí dobu, s tím, že u žalobce činila podpůrčí doba 5 měsíců. Prvoinstanční orgán konstatoval, že výše podpory v nezaměstnanosti byla stanovena procentní sazbou z průměrného měsíčního čistého výdělku, který žalobce dosáhl v posledním ukončeném zaměstnání a který činil 10.153 Kč. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 6. 2010, č. j. 2010/38888-424, zamítl. Ztotožnil se přitom se závěrem prvoinstančního orgánu, že podpora v nezaměstnanosti měla být stanovena z částky 10.153 Kč, kterou účetní zaměstnavatele stvrdila svým podpisem v protokolu o podaném vysvětlení ke kontrole provedené dne 23. 3. 2010.

Městský soud v Praze považoval za stěžejní, že žalobce již v odvolání nesouhlasil se stanovením výše svého měsíčního průměrného výdělku v částce 10.153 Kč. Žalobce v žalobě tvrdil, že mu bývalý zaměstnavatel v dopise ze dne 9. 2. 2010 zaslal potvrzení o výši jeho měsíčního čistého výdělku v částce 24.698 Kč a potvrzení o zdanitelných příjmech ze závislé činnosti a z funkčních požitků. Žalobce dále uvedl, že k prokázání výše průměrného měsíčního výdělku předložil správnímu orgánu originály evidenčních listů důchodového pojištění a potvrzení o zaměstnání, dále k okopírování poskytl důkazy ve formě výplatních listů a listů potvrzení o zdanitelných příjmech ze závislé činnosti a z funkčních požitků.

Přípisem ze dne 24. 5. 2011 Městský soud v Praze žalobci sdělil, že rozhodnou skutečností pro přiznání podpory v nezaměstnanosti je výše průměrného měsíčního výdělku, kterou lze zjistit např. z evidenčního listu důchodového pojištění či z potvrzení o výši průměrného výdělku. Vyzval jej proto k předložení kopie evidenčního listu důchodového pojištění za rok 2009 a potvrzení o výši průměrného výdělku. Žalobce soudu zaslal usnesení Okresního soudu v Chebu ze dne 21. 12. 2008, č. j. 15 C 555/2007 - 111, o tom, že se řízení o přezkoumání tarifní třídy žalobce, uložení povinnosti žalovanému dále zaměstnávat žalobce a vyplatit mu mzdu od 17. 10. 2007 do rozhodnutí soudu vylučuje k dalšímu řízení. Dále soudu předložil evidenční listy důchodového pojištění za roky 2006 až 2009, kopii přílohy k potvrzení o zaměstnání vydané jeho zaměstnavatelem BEPOF, spol. s r. o., dne 30. 6. 2009, kde byl žalobci potvrzen průměrný čistý měsíční výdělek ke dni ukončení pracovního poměru, tj. ke dni 31. 3. 2009, ve výši 10.153 Kč. Dále žalobce předložil potvrzení o zdanitelných příjmech ze závislé činnosti a z funkčních požitků, sražených zálohách na daň a daňovém zvýhodnění za období od 1. 1. 2009 do 31. 3. 2009, podle něhož úhrn zúčtovaných příjmů ze závislé činnosti a funkčních požitků činí 296.377 Kč. Dále předložil kopie výplatních listů za květen a červen 2007, za červen 2009 a zkrácený opis hrubých mezd za období 06/09 ze dne 18. 6. 2009.

Na výzvu Městského soudu v Praze společnost BEPOF, spol. s r. o., sdělila, že žalobce byl jejím zaměstnancem od 5. 5. 2003 do 16. 10. 2007, okamžité zrušení pracovního poměru ze dne 16. 10. 2007 bylo na základě žaloby podané žalobcem určeno za neplatné. Dne 30. 1. 2009 byla žalobci doručena výpověď podle § 52 písm. c) zákona č. 262/2006 Sb., pracovní poměr žalobce skončil k 31. 3. 2009. Pravděpodobný průměrný čistý měsíční výdělek žalobce podle § 355 zákona č. 262/2006 Sb. činil ke dni skončení jeho pracovního poměru, tj. ke dni 31. 3. 2009, 10.153 Kč. Dále objasnila výpočet pravděpodobného výdělku.

Městský soud v Praze konstatoval, že při provádění státní kontroly se správní orgán řídí zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož je povinen zjistit skutečný stav věci a kontrolní zjištění prokázat podklady. Kontrolní orgán musí být schopen svá tvrzení vyplývající z kontrolního protokolu kvalifikovaně zdůvodnit a prokázat hodnověrnými doklady. V daném případě se tak nestalo. Správním orgánům postačovala k prokázání výše pravděpodobného výdělku žalobce výpověď účetní jeho bývalého zaměstnavatele, na základě níž učinily závěr, že žalobce nepracoval u zaměstnavatele v rozhodném období alespoň 21 dnů. Z protokolu o kontrole je zřejmé, že kontrolní orgán neověřil, zda žalobce v rozhodném období u zaměstnavatele práci skutečně nevykonával, jaká byla jeho průměrná mzda, zda pobíral odměnu a v jaké výši. V protokolu zcela chybí, jakým způsobem byl vypočten uváděný průměrný výdělek, nebylo zde ani zhodnoceno, zda pravděpodobný výdělek odpovídá výši mzdy, kterou by žalobce dostal, pokud by pracoval. Městský soud má za to, že zjištění, která provedl kontrolní úřad u zaměstnavatele, jsou pro účely stanovení výše podpory v nezaměstnanosti žalobce nedostatečná. Správní orgán sice stanovil výši jeho čistého průměrného výdělku z posledního zaměstnání podle zákona o zaměstnanosti ve spojení se zákoníkem práce, nicméně na podkladě důkazů, které bezpochyby nemohou vyvrátit tvrzení žalobce ohledně výše jeho měsíčního příjmu. Skutkový stav, který vzaly správní orgány za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje rozsáhlé doplnění. Městský soud v Praze proto napadené správní rozhodnutí zrušil na základě § 76 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Podanou kasační stížností napadl stěžovatel rozsudek Městského soudu v Praze z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nesouhlasil se závěrem Městského soudu v Praze, že úřad práce nedostatečně provedl kontrolu u zaměstnavatele žalobce BEPOF, spol. s r. o., ohledně výše průměrného čistého výdělku žalobce v rozsahu potřebném pro účely stanovení výše podpory v nezaměstnanosti. Stěžovatel odkázal na § 126 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., podle něhož je úřad práce oprávněn kontrolovat výši průměrného měsíčního čistého výdělku, a to v rozsahu potřebném pro stanovení výše podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci. Vzhledem k tomu, že z předložených dokladů ve správním řízení nebylo úřadu práce jasně zřejmé, kolik činil průměrný měsíční čistý výdělek žalobce, byla u zaměstnavatele provedena kontrola, o jejímž výsledku byl sepsán kontrolní protokol dne 29. 3. 2010. Zde je uvedeno, že průměrný měsíční čistý výdělek žalobce činil 10.153 Kč, což stvrdila svým podpisem účetní zaměstnavatele. Do protokolu uvedla, že potvrzení průměrného výdělku na částku 24.698 Kč ani na částku 20.851 Kč nevystavovala. Prvoinstanční orgán proto pro výpočet podpory v nezaměstnanosti použil průměrný měsíční čistý výdělek 10.153 Kč, neboť neměl pochyb o průměrném

měsíčním čistém výdělku žalobce s ohledem na výsledek předmětné kontroly. Stěžovatel se s jeho postupem ztotožnil, neboť účetní zaměstnavatele svým podpisem stvrdila v protokolu o kontrole, že vystavovala potvrzení pouze na tuto částku a jen toto potvrzení je správné. Další došetřování by správní orgán prováděl pouze v případě, že by při prováděné kontrole u zaměstnavatele zjistil takové skutečnosti, které by byly navzájem v rozporu. Stěžovatel zdůraznil, že ustanovení § 126 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb. nezakládá úřadu práce povinnost kontrolu provést, ale ponechává její provedení na jeho správním uvážení. Správní orgán je povinen zjišťovat stav věci nezbytný pro konkrétní případ, provádí důkazy navržené účastníky řízení a ověřuje tvrzení jimi předestíraná, tuto povinnost však nemá, mají-li být prokazovány skutečnosti pro skutkový a právní základ rozhodnutí zjevně nepotřebné nebo nadbytečné. Jelikož měl úřad práce po provedené kontrole bez pochybností za to, které potvrzení zaměstnavatele o průměrném výdělku žalobce je správné, nebylo již dalšího došetřování třeba.

V průběhu prvoinstančního řízení žalobce nijak nezpochybňoval správnost potvrzení zaměstnavatele o výši průměrného měsíčního čistého výdělku 10.153 Kč, pouze účelově předkládal nová potvrzení, která nebyla prokazatelně vystavena zaměstnavatelem, což potvrdila účetní zaměstnavatele. Z protokolu o kontrole ze dne 29. 3. 2010 bez pochybností vyplynulo, že průměrný měsíční čistý výdělek žalobce u zaměstnavatele činil 10.153 Kč. Žalobce byl s protokolem o provedené kontrole prokazatelně seznámen dne 29. 3. 2010 a měl možnost se vyjádřit k jeho závěrům, což však neučinil. Pokud žalobce namítl nesprávnost potvrzení zaměstnavatele na částku 10.153 Kč až v odvolání, nabylo možné k této námitce s ohledem na § 82 odst. 4 správního řádu přihlédnout. Zásada koncentrace v řízení o žádosti vyplývá nejen ze správního řádu i z judikatury správního soudů. Jestliže žalobce poté, co byl seznámen s výsledkem kontroly a s tím, že podpora v nezaměstnanosti bude vypočtena z částky 10.153 Kč, proti této skutečnosti nebrojil, má stěžovatel za to, že úřad práce postupoval v souladu se zákonem, jestliže při stanovení výše podpory v nezaměstnanosti z této částky vycházel, neboť neměl důvodných pochyb o správnosti předmětného potvrzení. Na základě uvedeného stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Stěžovatel jako důvod své kasační stížnosti označil důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., kdy jednak namítl nepřezkoumatelnost rozsudku a jednak nesouhlasil se závěrem Městského soudu v Praze, že napadené správní rozhodnutí nevycházelo z dostatečně zjištěného stavu věci, tj. dovozoval tzv. jinou vadu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze z hlediska uplatněných stížních bodů, jakož i ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s., a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí rozsudku Městského soudu v Praze pro nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu lze za nesrozumitelné obecně považovat takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho

nezavazuje apod. Nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS.). V projednávané věci stěžovatel neuvedl žádné tvrzení, z něhož by bylo možné dovodit, v čem spatřuje nesrozumitelnost rozsudku Městského soudu v Praze. Co se týče požadavku na odůvodnění rozhodnutí, soud objasnil svůj závěr, proč považoval zjištění, která provedl kontrolní úřad u zaměstnavatele, za nedostatečná pro účely stanovení výše podpory v nezaměstnanosti žalobce. Na podkladě uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že námitka nepřezkoumatelnosti není opodstatněná.

Podle ustanovení § 50 zákona č. 435/2004 Sb., ve znění účinném ke dni správního rozhodnutí, se výše podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci stanoví procentní sazbou z průměrného měsíčního čistého výdělku, který byl u uchazeče o zaměstnání zjištěn a naposledy používán pro pracovněprávní účely v jeho posledním ukončeném zaměstnání v rozhodném období podle pracovněprávních předpisů.

Podle ustanovení § 353 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., 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. Podle § 354 odst. 1 je rozhodným obdobím předchozí kalendářní čtvrtletí. Ustanovení § 355 stanoví, že pokud zaměstnanec v rozhodném období neodpracoval alespoň 21 dnů, použije se pravděpodobný výdělek. Pravděpodobný výdělek zjistí zaměstnavatel z hrubé mzdy nebo platu, které zaměstnanec dosáhl od počátku rozhodného období, popřípadě z hrubé mzdy nebo platu, které by zřejmě dosáhl; přitom se přihlédne zejména k obvyklé výši jednotlivých složek mzdy nebo platu zaměstnance nebo ke mzdě nebo platu zaměstnanců vykonávajících stejnou práci nebo práci stejné hodnoty.

V projednávané věci bylo prvoinstančnímu orgánu v řízení o žádosti o podporu v nezaměstnanosti předloženo několik potvrzení bývalého zaměstnavatele žalobce, společnosti BEPOF, spol. s r. o., o jeho průměrném měsíčním výdělku, a to potvrzení ze dne 30. 6. 2009 o výši průměrného měsíčního čistého výdělku žalobce 10.153 Kč, potvrzení ze dne 30. 6. 2009 o výši průměrného měsíčního čistého výdělku žalobce 20.851 Kč a potvrzení ze dne 31. 1. 2010 o výši průměrného měsíčního čistého výdělku žalobce 24.698 Kč. Po provedení kontroly výše průměrného měsíčního čistého výdělku podle § 126 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2010, správní orgán považoval za prokázané, že výše průměrného měsíčního čistého výdělku žalobce činila 10.153 Kč, neboť tuto částku potvrdila účetní zaměstnavatele. Uvedla, že žalobce ve IV. čtvrtletí roku 2008 nepracoval, proto byl při zjišťování výdělku potvrzen pravděpodobný výdělek podle § 355 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce.

Jak přitom Nejvyšší správní soud ze správního i soudního spisu zjistil, mezi účastníky řízení bylo nesporné, že pracovní poměr žalobce u zaměstnavatele BEPOF, spol.

s r. o., trval od 5. 5. 2003 do 31. 3. 2009, kdy byl ukončen na základě výpovědi z pracovního poměru ze strany zaměstnavatele. Dne 16. 10. 2007 došlo ze strany zaměstnavatele k neplatnému okamžitému zrušení pracovního poměru, žalobce ode dne 17. 10. 2007 do 31. 3. 2009 v práci u zaměstnavatele nepokračoval. Žalobce rovněž netvrdil, že by v rozhodném období, tedy ve IV. čtvrtletí 2008, pracoval u jiného zaměstnavatele než u společnosti BEPOF, spol. s r. o. Nejvyšší správní soud tudíž dospěl k závěru, že nebyl dán důvod k tomu, aby správní orgán dále zjišťoval, zda žalobce v rozhodném období práci skutečně nevykonával. Nejvyšší správní soud dále zjistil, že ve správním ani soudním spise nejsou obsaženy žádné listiny předložené žalobcem, na základě nichž by byla zpochybněna výše stanoveného pravděpodobného výdělku. Žalobce nedoložil jinou výši hrubé mzdy v měsíci říjnu 2007, než ze které zaměstnavatel při výpočtu pravděpodobného výdělku vycházel.

Nejvyšší správní soud zde nepřisvědčil názoru Městského soudu v Praze, že při stanovení výše podpory v nezaměstnanosti bylo možné vycházet z údajů z evidenčního listu důchodového pojištění. Z ustanovení § 50 zákona č. 435/2004 Sb. vyplývá, že při stanovení výše podpory v nezaměstnanosti je možné vycházet pouze z výše průměrného měsíčního čistého výdělku uchazeče o zaměstnání v rozhodném období. Pro účely důchodového pojištění je naopak zohledňován hrubý výdělek a rovněž náhrada mzdy. Vyměřovací základ pro pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti uvedený v evidenčním listu důchodového pojištění představuje úhrn příjmů, které jsou předmětem daně z příjmů fyzických osob podle zákona o daních z příjmů a nejsou od této daně osvobozeny a které mu zaměstnavatel zúčtoval v souvislosti se zaměstnáním, které zakládá účast na nemocenském pojištění nebo účast jen na důchodovém pojištění (§ 5 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, § 38 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení). Z údajů evidenčního listu důchodového pojištění tudíž nelze výši průměrného měsíčního čistého výdělku dovodit. V případě, že uchazeč v rozhodném období nepracoval a vznikl mu podle zákona č. 262/2006 Sb. nárok na náhradu mzdy, nelze výši podpory v nezaměstnanosti stanovit na základě výše této náhrady mzdy, ale je nutné podle § 355 zákona č. 262/2006 Sb. určit pravděpodobný výdělek.

Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud přisvědčil názoru žalovaného, že na základě tvrzení žalobce a jím předložených podkladů ve správním a soudním řízení nebyl zpochybněn závěr správního orgánu učiněný na základě zjištění kontroly ze dne 29. 3. 2010 o tom, že výše průměrného měsíčního čistého výdělku žalobce činila 10.153 Kč. Správní orgán proto nepochybil, jestliže dále nezjišťoval, jaká byla jeho průměrná mzda, zda pobíral odměnu a v jaké výši.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že Městský soud v Praze nesprávně posoudil otázku, zda v projednávané věci správní orgán při stanovení výše podpory v nezaměstnanosti žalobce vycházel z náležitě zjištěného skutkového stavu. Tím zatížil své rozhodnutí vadou podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek Městského soudu v Praze podle § 110 odst. l s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je soud dle §110 odst. 3 s. ř. s. vázán právním názorem výše uvedeným.

V novém rozhodnutí rozhodne Městský soud v Praze i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 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 13. června 2012

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu